

Versiune de lansare și consultări publice

DOCUMENT ANALITIC

**Judecarea și sancțiunile aplicate
în cauzele de corupție – cât de uniformă este practica
judecătorească?**

Autori:

Ilie CHIRTOACĂ Vladislav GRIBINCEA Oxana BRIGHIDIN Daniel GOINIC

Ianuarie 2022



Acest document este finanțat printr-un grant oferit de Departamentul de Stat al Statelor Unite ale Americii. Opiniile, constatările și concluziile formulate în document aparțin CRJM și nu reflectă în mod necesar poziția Departamentului de Stat al Statelor Unite ale Americii.

Cuprins

Mulțumiri	3
Contextul și scopul documentului.....	4
Sumar	5
Metodologia.....	7
Sanționarea pentru fapte de corupție – evoluția modificărilor legislative	9
Rezultatele cercetării	12
a) Chestiuni generale	12
b) Anul comiterii faptelor de corupție (sau primul episod).....	12
c) Despre ce sunt dosarele de corupție care ajung pe masa judecătorilor?	13
d) Ce acte de corupție comit persoanele care ajung să fie sancționate pentru fapte de corupție	14
a) Cine sunt subiecții infracțiunilor de corupție.....	15
b) Soluțiile judecătorilor	16
c) Soluțiile curților de apel	17
d) Soluțiile CSJ	19
e) Rejudecările	20
f) Cât durează în medie judecarea unei cauze de corupție?	21
g) Sancțiunile aplicate pentru fapte de corupție	22
h) Anonimizarea (depersonalizarea) hotărârilor judecătorești de corupție	23
Concluzii	25
Recomandări	27

Mulțumiri

Dorim să ne exprimăm recunoștința și aprecierea sinceră Departamentului de Stat al SUA /Biroul Internațional pentru Justiție Penală și Aplicarea Legii al Ambasadei SUA în Republica Moldova, în persoana **domnilor Brett ROSE și Kevin LANIGAN și doamnei Olga-RABEI-SECRIERU**, pentru sprijinul financiar și managementul proiectului implementat de CRJM: *„Susținerea eforturilor de integritate și anticorupție prin monitorizare activă de către societatea civilă în Moldova”*, care ne-a permis să realizăm acest studiu.

Suntem profund recunoscători voluntarelor CRJM **Silvia BOGONOVSKI și Corina MUSTEAȚĂ** care au ajutat echipa de cercetare să colecteze datele necesare pentru realizarea acestui studiu.

Apreciem și le mulțumim sincer **tuturor colegilor CRJM** care au oferit asistență echipei de cercetare, care au asigurat toate aranjamentele logistice și de vizibilitate, și au făcut posibilă lansarea acestui studiu.

Contextul și scopul documentului

Combaterea corupției a fost declarată de către guvernare drept principala prioritate a Republicii Moldova. Acțiuni tematice în vederea contracarării fenomenului corupției se regăsesc în cele mai importante strategii și documente de politici naționale¹, inclusiv Acordul de Asociere Moldova-Uniunea Europeană². Angajamentele asumate prin aceste acte vin drept răspuns la multiplele solicitări ale cetățenilor. Potrivit sondajului național Barometrul de Opinie Publică, în ultimii ani, combaterea corupției le-a devenit cea mai importantă preocupare (mai mare decât salariile mici sau lipsa locurilor de muncă), fiind catalogată ca una din reanțele conducerii țării.³

Rezultatele scontate în vederea ameliorării fenomenului corupției încă se vor lasă a fi așteptate, dacă nu vor fi identificate și remediate cauzele care determină progresul lent al reformelor. Pentru a contribui la acest proces, ne-am propus să analizăm una dintre posibilele cauze – **judicarea și sancțiunile aplicabile în cauzele de corupție**. În ce măsură legislația și practica aplicării sancțiunilor de către instanțele de judecată este eficientă, astfel încât să descurajeze fenomenul corupției în Republica Moldova este întrebarea la care încearcă să răspundă prezenta cercetare.

Documentul analizează consistența sancțiunilor aplicate de judecători în cauzele de corupție dar și modul în care sunt judecate cauzele privind sancționarea faptelor de corupție (cine sunt subiecții infracțiunilor de corupție; pentru ce fapte ajung să fie sancționați subiecții infracțiunilor de corupție; care este durata medie de judecare a unui caz de corupție; etc.). În niciun caz, autorii cercetării nu și-au propus să preia rolul judecătorilor, pentru a aprecia dacă o sancțiune concretă într-un caz concret a fost aplicată corect sau nu. Documentul analizează, în baza unui set de indicatori, dacă per ansamblu: (i) procedura de judecare a cauzelor de corupție pare să fie eficientă din punctul de vedere al unui profesionist în domeniul dreptului și al unui observator imparțial și (ii) dacă practica instanțelor judecătorești din Republica Moldova este uniformă în acest domeniu.

Documentul conține elemente de cercetare empirică, fiind analizate peste 400 de hotărâri judecătorești emise în perioada ianuarie 2017 – decembrie 2020 de către Curtea Supremă de Justiție. Aceasta reprezintă peste 95% din numărul total de hotărâri disponibile public pe pagina oficială www.csj.md din perioada respectivă. Documentul este destinat autorităților. Acesta conține recomandări de politici publice și modificări legislative bazate pe date documentate. Nu în ultimul rând, studiul conține recomandări destinate sistemului judecătoresc, în special Curții Supreme de Justiție, pentru a impulsiona în continuare activitatea de uniformizare a practicii judecătorești din Republica Moldova.

¹ A se vedea printre altele: Programul de Activitate al Guvernului Republicii Moldova „Moldova Vremurilor bune” (august 2021); Strategia Națională de Integritate și Anticorupție 2017 – 2021; Strategia privind asigurarea independenței sectorului justiției pentru anii 2022 – 2025.

² Acord de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte (2013). Disponibil online la: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(01\)&from=RO](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(01)&from=RO).

³ Institutul de Politici Publice (IPP) Barometrul Opiniei Publice (2021): Populația rămâne preponderent nesatisfăcută de ceea ce face conducerea țării în mai multe domenii. Aspectele care trezesc cea mai mare insatisfacție din partea populației sunt: combaterea corupției (59% nu sunt deloc mulțumiți și 30,5% sunt nu prea mulțumiți), salariile (53,7% nu sunt deloc mulțumiți și 32,5% sunt nu prea mulțumiți), pensiile (62,9% nu sunt deloc mulțumiți și 22,4% sunt nu prea mulțumiți), starea locurilor de muncă (49,4% și 33,8%), industria (50,9% și 31,6%) și nivelul de trai (39,7% și 40,3%). Rezultatele Barometrului pot fi accesate online: <https://ipp.md/2021-02/barometrul-opinii-publice-februarie-2021/>.

Sumar

Perioada de cercetare: Rezultatele cercetării au la bază 416 hotărâri judecătorești CSJ emise în privința a 553 persoane. Hotărârile judecătorești analizate au fost emise în perioada 1 ianuarie 2017 – 31 decembrie 2020 (48 luni). În privința a 343 de persoane (62%), hotărârile judecătorești analizate au devenit irevocabile. Rezultatele cercetării cu privire la sancțiunile aplicate și termenul de examinare a cauzelor se referă doar la hotărârile judecătorești irevocabile.

Despre ce sunt dosarele de corupție și când au fost comise: 88% din hotărârile analizate se referă la fapte de corupție săvârșite de către subiecții de infracțiune în perioada anilor 2008 – 2018. Majoritatea covârșitoare a dosarelor de corupție analizate (93%) se referă la fapte de „corupție mică” (dosare cu valoare mică a prejudiciului, cu privire la persoane private sau funcționari publici de rang mediu). 7% din dosare se referă la persoane cu funcții de demnitate publică, avocați și executori judecătorești, procurori sau judecători, ofițeri de urmărire penală și investigații.

Actele de corupție investigate cel mai des: 84% din numărul total de cauze examinate se referă la patru componente de infracțiune: Art. 328 (Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu – 146 persoane sau 26%; Art. 326 (Traficul de influență) – 117 persoane sau 21%; Art. 324 (Corupere pasivă) – 108 persoane sau 20% și Art. 191 (Delapidarea averii străine) – 96 persoane sau 17%.

Subiecții infracțiunilor de corupție: Un sfert din hotărârile judecătorești în perioada de referință se referă la sancționarea (după caz achitarea) **polițiștilor** (25%). Această categorie este urmată de către **persoanele fizice** (16%), **consilierii locali** (6%) și **primarii** (4%). Clasamentul este urmat la egalitate de către **avocați** și **contabili** (câte 3%), și **inspectorii vamali** (2%).

Soluțiile instanțelor: Judecătorii - rata de condamnare constituie 57% iar achitățile circa 37%. În puțin peste 6%, instanțele au încetat procesul penal. **Curți de Apel** – fiecare a doua sentință de achitare sau condamnare (55%) este casată. Natura soluției față de instanța de fond a rămas neschimbată în 52% din cazuri. În 24%, soluția instanței de apel este mai aspră, iar în 24%, mai blândă. Din cele 24% în care CA emit o sentință mai blândă, 13% sunt sentințele de achitare. **Curtea Supremă de Justiție** - aproape fiecare a doua hotărâre a instanței de apel (49%) contestată la CSJ, este casată. Fiecare a treia cerere (38%) este remisă la rejudecare. În doar 2% din cauzele examinate, CSJ emite o sancțiune mai aspră decât instanța de apel, în timp ce în 10%, sentința este mai blândă, dintre care 4% sunt sentințele de achitare.

Durata judecării cauzelor de corupție: Rata medie de judecare a unei cauze de corupție este de 3.5 ani. Cea mai mică durată a unui proces judiciar într-o cauză de corupție, în toate cele trei grade de jurisdicție a fost de 138 de zile, iar cea mai mare a durat 4,610 zile (12.6 ani).

Rejudecări: Înainte de a deveni irevocabilă, fiecare a doua cauză analizată (53%) a fost cel puțin odată la rejudecare. În cel puțin 12% din cazuri, (50 de cauze din cele 416 analizate), cauzele sunt remise la rejudecare de două și mai multe ori.

Sancțiuni (cauze irevocabile): Închisoare - Opt din 10 persoane condamnate pentru fapte de corupție nu au petrecut nicio zi în închisoare. Doar în 18% din cauze, judecătorii ajung să dispună întemnițarea. Durata medie a termenului de închisoare aplicat este de 2.3 ani. Cel mai mic termen de închisoare a constituit 0.4 ani, iar cel mai mare - de 16 ani. **Amenda** - drept singura sancțiune pentru o infracțiune de corupție a fost aplicată în 19% din cauzele irevocabile. Valoarea medie a amenzilor aplicate

constituie MDL 29,870. Cea mai mare amendă a fost de MDL 290,000, iar cea mai mică de MDL 3,000. **Interdicții:** În 27% din cazuri, judecătorii au aplicat interdicții de a desfășura o anumite funcție pentru persoanele sancționate pentru corupție. Termenul mediu al unei interdicții a fost de 1.4 ani, cel mai mic termen aplicat a fost de un an, iar cel mai mare de 10 ani. Interdicția de 10 ani a fost aplicată unui executor judecătoresc.

Aplicarea sancțiunilor complementare pentru fapte de corupție, Închisoarea alături de sancțiunea complementară amenda a fost aplicată în 61 de cauze (față de 77 persoane sau 22%). Închisoarea, amenda și interdicția a fost aplicată în 31 de cauze (față de 44 de persoane sau 13%).

Anonimizarea (depersonalizarea) a fost efectuată defectuos în circa 28% din toate hotărârile judecătorești.

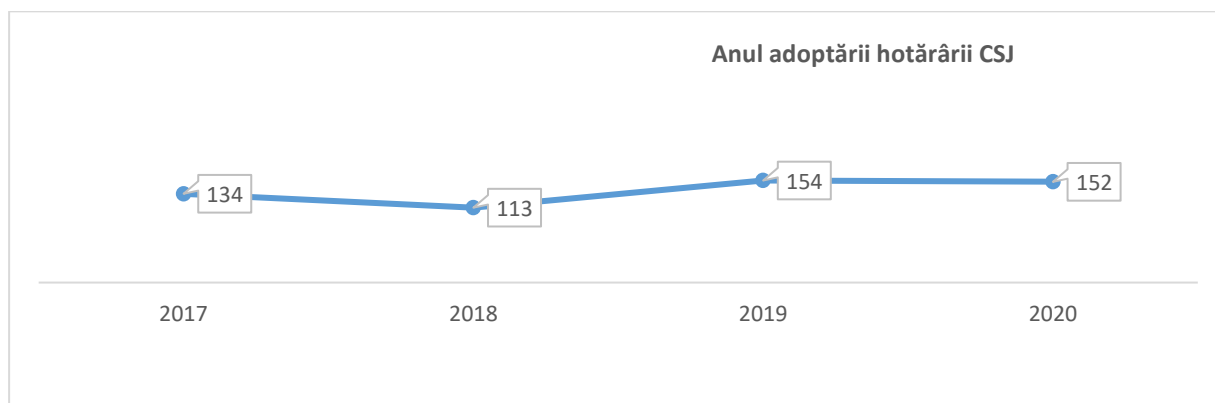
Metodologia

Hotărârile judecătorești colectate pentru realizarea acestei cercetări se referă la **cel puțin una** din următoarele componente de infracțiuni, catalogate de către echipa de cercetare ca fiind infracțiuni de corupție sau conexe corupției:

- corupere pasivă (art. 324 Cod Penal);
- corupere activă (art. 325 Cod penal);
- trafic de influență (art. 326 Cod penal);
- excesul de putere (art. 328 Cod penal);
- îmbogățirea ilicită (art. 330² Cod penal);
- luarea de mită (art. 333 Cod penal);
- darea de mită (art. 334 Cod penal);
- delapidarea averii străine art. 191 alin. 2 lit. d) (4-5) Cod penal);
- primirea unei remunerații ilicite pentru îndeplinirea lucrărilor legate de deservirea populației (art. 256 Cod penal);
- falsul în declarații (art. 352¹ Cod penal).

Rezultatele finale ale cercetării includ și referințe la cauze în care subiecții infracțiunii au primit pedepse și pentru săvârșirea altor infracțiuni, dacă, pe parcurs, au fost recalificate de către instanțele judecătorești (de exemplu: o faptă inițial cercetată pentru exces de putere (art. 328 Cod penal) a fost recalificată pe evaziune fiscală (art. 244 Cod penal) sau folosirea documentelor oficiale (art. 361 Cod Penal).

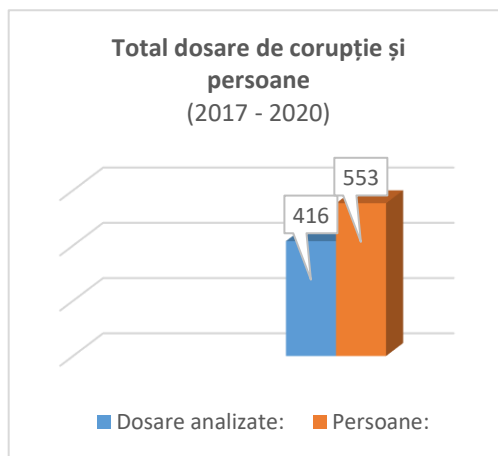
Hotărârile judecătorești analizate au fost emise în perioada 1 ianuarie 2017 – 31 decembrie 2020 (48 luni). Perioada 2017 – 2020 a fost selectată în mod deliberat, având în spate trei raționamente: (i) în perioada de referință nu au avut loc intervenții legislative substanțiale ale Codului penal în partea ce ține de mărimea sancțiunilor aplicate în cauze de corupție, (ii) eventualele constatări trebuie să aibă o limită temporală concretă, și (iii) lipsa unor studii similare la acest subiect pentru perioada de referință.



Hotărârile judecătorești au fost colectate prin intermediul motorului de căutare disponibil pe pagina CSJ www.csj.md, secțiunea „Hotărârile Colegiului Penal CSJ”. În calitate de criteriu de căutare, la câmpul „infracțiunea” a fost indicată cifra articolelor respective din Codul penal (de ex. „324”). Hotărârile identificate în rezultatul căutării au fost verificate după perioadă (dacă au emise în perioada 2017 - 2020) și după esența cauzei. Au fost studiate doar cauzele care au fost examinate de CSJ. Prin urmare, nu au fost analizate cauzele în care au fost încheiate acorduri de recunoaștere a vinovăției, care nu pot ajunge la CSJ, precum și dosarele care nu au fost contestate la CSJ.

Nu au fost analizate hotărârile sau încheierile CSJ care se referă la un recurs împotriva încheierilor emise de curțile de apel. În același timp, nu au fost analizate primele hotărâri ale CSJ în cauzele care, în perioada de referință, au ajuns să fie examinate repetat de către CSJ după ce au fost remise la rejudecare.

În total au fost identificate și analizate 416 hotărâri judecătorești, care vizau 553 de acuzați. În cazul a 343 de persoane (62%), hotărârile judecătorești analizate au devenit irevocabile în perioada de referință. Rezultatele cercetării cu privire la sancțiunile aplicate și termenul de examinare a cauzelor se referă doar la hotărârile judecătorești irevocabile.



Toate hotărârile identificate au fost salvate într-o bază de date, care este accesibilă online în format deschis (*open source*) pentru documentare și contrapunere a datelor de orice persoană interesată. Până la publicarea raportului, echipa de cercetare a realizat mai multe etape de verificare a datelor înserate. Având în vedere volumul mare de hotărâri analizate, nu excludem erorile minore. Ele s-ar putea datora factorului uman și nicidecum lipsei de bună-credință a echipei de cercetare.



Deschideți și centrați camera de pe telefonul mobil pentru a scana codul QR și accesa baza de hotărâri

Echipa CRJM a analizat esența fiecărui dosar și fapta încriminată, soluțiile CSJ și a instanțelor judecătorești inferioare (Curțile de Apel și judecătorii), precum și natura soluției în funcție de nivelul de instanță (mai blândă, mai aspră, neschimbată, achitare, etc). Suplimentar, au fost determinate tipul sancțiunilor stabilite (închisoare, amendă și/sau interdicțiile aplicate), durata de examinare a fiecărei cauze, inclusiv dacă o cauză a fost trimisă la rejudecare.

Deși nu a constituit inițial obiectul prezentei cercetări, echipa CRJM a verificat inclusiv dacă textul hotărârilor conține elemente de anonimizare (depersonalizare) defectuoasă, în conformitate cu regulile stabilite de către Regulamentul CSM privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești.⁴

Informând proprietarul construcției că el de curând va pleca în concediu și va reveni peste o lună de zile, iar pentru a urgenta examinarea documentelor acestuia și semnarea procesului-verbal de recepție finală a lucrărilor executate la obiect, a pretins de la acesta mijloace bănești ce nu i se cuvin în sumă de xxxxxxxx euro.

Exemplu: Depersonalizare defectuoasă – suma mitei

Rezultate cu privire la fiecare indicator analizat sunt disponibile în secțiunea „Rezultatele cercetării”.

!	<p>Analiza nu își propune să constate care trebuia să fie soluția corectă în hotărârile analizate. Documentul analizează, în baza unui set de indicatori, dacă per ansamblu: (i) procedura de judecare a cauzelor de corupție pare să fie eficientă din punctul de vedere al unui profesionist în domeniul dreptului și al unui observator imparțial și (ii) dacă practica instanțelor judecătorești din Republica Moldova este uniformă în acest domeniu.</p>
---	--

⁴ CSM, Regulamentul privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești pe portalul național al instanțelor de judecată și pe pagina web a Curții Supreme de Justiție, nr. 2016/679 din 10 octombrie 2017.

Cadrului legislativ

În varianta inițială din anul 2002, Codul penal al Republicii Moldova prevedea sancțiuni destul de blânde pentru cele mai „populare” infracțiuni de corupție: corupere pasivă (art. 324 Cod penal), corupere activă (art. 325 Cod penal) sau trafic de influență (art. 326). În toate aceste cauze, judecătorii puteau sancționa persoana, alternativ, cu amendă sau închisoare (cu excepția art. 326 alin. 3 Cod penal). De asemenea, în cazul traficului de influență, privarea de dreptul de a exercita funcția publică nu era prevăzută de lege și nu putea fi aplicată.

În anul 2009, sancțiunile pentru corupere pasivă (art. 324 Cod penal) și corupere activă (art. 325 Cod penal) s-au înăsprit simțitor⁵. Închisoarea a devenit pedeapsă principală și a fost înlăturată posibilitatea sancționării alternative cu amendă. În schimb, amenda a devenit pedeapsă complementară obligatorie. În același timp, această modificare a introdus sancțiuni mai blânde pentru traficul de influență (art. 326 Cod penal). În anul 2012, au fost introduse sancțiuni pentru persoanele juridice care comit infracțiunile de corupere pasivă (art. 325 Cod penal) sau trafic de influență (art. 326 Cod penal) și a fost introdusă sancțiunea complementară privarea de dreptul de a exercita o anumită activitate sau funcție publică pentru infracțiunile prevăzute de art. 326 Cod penal⁶. La sfârșitul anului 2013, a fost adoptată o lege prin care amenzile pentru infracțiunile de corupție au crescut. În schimb, art. 324 Cod penal a fost completat cu alin. 4, care prevede că coruperea pasivă care cade sub incidența alin. 1 și în care suma transmisă este de până la 100 de unități convenționale (MDL 2,000) nu poate fi sancționată cu închisoare. De asemenea, sancțiunea pentru comiterea infracțiunii prevăzute de art. 326 alin. 4 Cod penal a devenit mult mai blândă⁷.

Începând cu 2013, au fost introduse noi modificări⁸ la Codul Penal în partea ce ține de infracțiunile de corupție. Amenzile au fost majorate semnificativ, iar interdicția de a desfășura o anumită activitate sau de a ocupa anumite funcții a fost extinsă pe o perioadă mai mare de 5 ani. În cazul art. 256 (*Primirea unei remunerații ilicite pentru îndeplinirea lucrărilor legate de deservirea populației*) al CP după cuvintele „a unei remunerații” au fost introduse cuvintele „sau a altor avantaje patrimoniale”. De asemenea, art. 324 (*coruperea pasivă*) și art. 333 (*Iuarea de mită*) au fost completate cu un nou alineat (alin. 4), care incriminează aceste infracțiuni săvârșite în proporții ce nu depășesc 100 unități convenționale. Aceste acțiuni se pedepsesc cu amendă și cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții publice sau de a exercita o anumită activitate.

Prin aceeași lege a fost introdusă o nouă componentă de infracțiune - îmbogățirea ilicită⁹ (art. 330/2 CP). Pentru îmbogățire ilicită este prevăzută o pedeapsă sub formă de amendă sau, alternativ, privarea de libertate. La alineatul doi, subiect al infracțiunii poate fi doar persoana cu funcție de demnitate publică, pentru care sunt stabilite aceleași sancțiuni alternative: amendă (doar că un pic mai mare) sau privarea de libertate. Modificări esențiale au suferit și articolele: 333 (*Iuarea de mită*) și 334 (*darea de mită*) din CP. Pe lângă faptul că au crescut amenzile pentru aceste infracțiuni, precum și durata privațiunii de a ocupa anumite funcții sau de a desfășura o anumită activitate, aceasta din urmă

⁵ A se vedea Legea nr. 277-XVI, din 18 decembrie 2008, în vigoare din 24 mai 2009.

⁶ A se vedea Legea nr. 78, din 12 aprilie 2012, în vigoare din 25 mai 2012.

⁷ A se vedea Legea nr. 326, din 23 decembrie 2013, în vigoare din 25 februarie 2014.

⁸ A se vedea Legea nr. 326, din 23 decembrie 2013, în vigoare din 25 februarie 2014.

⁹ Deținerea de către o persoană cu funcție de răspundere sau de către o persoană publică, personal sau prin intermediul unor terți, a bunurilor în cazul în care valoarea acestora depășește substanțial mijloacele dobândite și s-a constatat, în baza probelor, că acestea nu aveau cum să fie obținute licit.

interdicție a mai fost plafonată în jos în cazul infracțiunii de luare de mită, de la 2 la 5 ani (la alin. 1 art. 333). Totuși, cea mai neașteptată modificare a fost operată la alin. (3) în cazul ambelor infracțiuni. Pedepsa cu închisoarea nu mai este obligatorie, ci alternativă. Judecătorul poate să aleagă între aplicarea unei amenzi sau privarea de libertate, în ambele cazuri cu privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitate.

Tot prin Legea nr. 326 a fost introdusă o normă nouă care instituie confiscarea extinsă (art. 106/1 CP), o derogare de la instituția confiscării speciale. Aplicarea confiscării extinse se face doar față de persoanele condamnate pentru infracțiunile prevăzute limitativ la alin. (2) art. 106/1 CP (aici sunt incluse și infracțiunile de corupție) și doar atunci când valoarea bunurilor dobândite în ultimii cinci ani a depășit în mod vădit veniturile legale ale condamnatului și a rezultat din activități infracționale.

Prin Legea nr. 56 din aprilie 2014¹⁰ a fost completat alin. (8) al art. 60 (*prescripția tragerii la răspundere penală*) din CP cu textul “indiferent de data la care au fost săvârșite”. Art. II din Legea nr. 56 mai prevede că prescripția tragerii la răspundere penală nu se aplică persoanelor care au săvârșit, pe lângă alte infracțiunile enumerate, și excesul de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu (art. 328 CP), pentru care la data intrării în vigoare a legii, nu a expirat termenul de prescripție de tragere la răspundere penală.

Rezultatele unui studiu realizat la comanda Centrului Național Anticorupție din 2013 constata, printre altele, că judecătorii aplicau în cazul infracțiunilor de corupție prea des art. 55 alin. (1) din CP (*liberarea de răspundere penală cu tragerea la răspundere contravențională*) și, în acest fel, procesul penal în privința persoanelor vinovate de comiterea infracțiunilor de corupție se înceta.¹¹ Acest lucru făcea imposibilă aplicarea pedepsei complementare de privarea de dreptul de a ocupa anumite funcții sau de a exercita o anumită activitatea, iar persoana activă în continuare în sfera de activitate în care s-a compromis. Pentru a remedia această problemă, acest articol a fost modificat în iunie 2016¹². Alin. (1) al art. 55 CP, care interzice aplicarea liberării de răspundere penală în cazul anumitor infracțiuni, a fost completat cu următoarele infracțiuni de corupție sau infracțiuni conexe corupției: art. 181/1, 256, 303, 314, art. 326 alin. (1) și (1/1), art. 327 alin. (1), art. 328 alin. (1), art. 332 alin. (1), art. 333 alin. (1), art. 334 alin. (1) și (2), art. 335 alin. (1) și art. 335/1 alin. (1). Tot în anul 2016, prin Legea nr. 207 din 29 iulie 2016, au fost majorate amenziile pentru infracțiunile de la art. 256, art. 333 și art. 334 CP.¹³

În 2020, Parlamentul Republicii Moldova a votat în ambele lecturi, un alt proiect de lege¹⁴ care prevedea mai multe modificări la Codul penal. Pedepsa cu închisoarea pentru infracțiunea de trafic de influență (art. 326 CP) a fost majorată (de la 5 la 6 ani) și a trecut din categoria infracțiunilor mai puțin grave, în categoria infracțiunilor grave (la fel și infracțiunile de la art. 326/1, 327 CP). În consecință, a fost modificat și art. 55 alin. 1 al CP din care a fost exclusă această infracțiune. Potrivit legiuitorului, aceste modificări au fost necesare pentru a eficientiza activitatea organelor de urmărire penală în cercetarea infracțiunilor de corupției, fiind posibil deja de aplicat art. 60 alin. 1 lit. d) CP (*prescripția tragerii la răspundere penală*) și art. 132/1 alin. 2 CPP (*activitatea specială de investigație*) și a limita posibilitatea aplicării articolelor: 55 alin. (1), art. 64 alin. (3/1) (amenda), 90 (*martorul*) și 94 (*datele neadmise ca probe*) din CP.

Excepții de neconstituționalitate

¹⁰ A se vedea Legea nr. 56 din 4 aprilie 2014, în vigoare din 5 aprilie 2014.

¹¹ Studiu privind dosarele de corupție, disponibil online:

http://cna.md/sites/default/files/studiu_privind_dosarele_de_corupție_final_octombrie_20131.pdf.

¹² A se vedea Legea nr. 93 din 13 mai 2016, în vigoare din 17 iunie 2016.

¹³ A se vedea Legea nr. 207 din 29 iulie 2016, în vigoare din 28 octombrie 2016.

¹⁴ A se vedea Legea nr. 165 din 10 septembrie 2020, în vigoare din 9 octombrie 2020.

Prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 22 din 27 iunie 2017¹⁵, sintagma „intereselor publice” de la alin. (1) art. 328 (*excesul de putere și depășirea atribuțiilor de serviciu*) a fost declarată neconstituțională. Curtea a menționat că art. 328 alin. (1) din CP prevede o infracțiune materială și include interesul public în urmările prejudiciabile ale acesteia, însă norma de trimitere (art. 126 alin. (2) din același cod), în temeiul căreia se evaluează prejudiciul cauzat în fiecare caz, nu stabilește expres „interesul public” ca valoare socială care poate fi determinată. Curtea reține că lipsa unor criterii clare, previzibile și accesibile pentru aprecierea urmărilor prejudiciabile ale infracțiunii prevăzute de art. 328 alin. (1) din CP determină organele judiciare de a aprecia impactul concret al acțiunilor persoanelor publice asupra unei valori abstracte protejate de legea penală precum este „interesul public”.

La 1 octombrie 2018, Curtea Constituțională a declarat neconstituțional art.328 alin. (3), lit. d) (*excesul de putere și depășirea atribuțiilor de serviciu soldate cu urmări grave*).¹⁶ Curtea a menționat că norma contestată îi acordă instanței de judecată o marjă largă de discreție, fapt care a generat o practică judiciară neunitară. De asemenea, Curtea a constatat că unii judecători care s-au confruntat cu problema calificării cazurilor cu „urmări grave” au aplicat direct Convenția Europeană, menționând că, pentru a se reține un astfel de semn calificativ, este necesar să fie cunoscut conținutul acestuia, iar condamnarea persoanei în baza unor asemenea norme ar genera instituirea unui regim represiv și nu a unuia preventiv. Curtea a menționat că deși a constatat neconstituționalitatea art. 328 alin. (3) lit. d) din CP, acest fapt nu împiedică Parlamentul să precizeze întinderea și conținutul acestei agravante și a trimis o Adresă către Parlament în acest sens.

Acțiunile de uniformizare a practicii judiciare întreprinse de CSJ

La 11 noiembrie 2013, Plenul CSJ a adoptat hotărârea „Cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale”, fiind abrogată hotărârea similară din 31 mai 2004.¹⁷ Potrivit hotărârii, o atenție sporită trebuie să se acorde stabilirii pedepselor persoanelor declarate vinovate de săvârșirea infracțiunilor contra bunei desfășurări a activității în sfera publică, a coruperii pasive ori active, sau dării ori luării de mită, care, în afară de pericolul social sporit, afectează grav autoritatea și imaginea instituțiilor, organizațiilor publice.

La 16 decembrie 2013, Plenul CSJ a adoptat hotărârea nr. 13 „Cu privire la aplicarea prevederilor art. 364/1 CPP de către instanțele judecătorești”¹⁸, prevederi care tot mai frecvent se aplică la judecarea cauzelor pe infracțiuni de corupție și la stabilirea pedepsei pentru aceste infracțiuni, iar la 22 decembrie 2014 a fost adoptată hotărârea Plenului nr. 11 „Cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru infracțiunile de corupție”, fiind abrogată hotărârea similară din 30 martie 2009.¹⁹

¹⁵ Hotărârea Curții Constituționale nr. 22 din 27 iunie 2017, disponibilă online la:

<https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=626?l=ro&tip=hotariri&docid=626#top>.

¹⁶ Hotărârea Curții Constituționale nr. 22 din 1 octombrie 2018, disponibilă online la:

<https://www.constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=670>.

¹⁷ Hotărârea Plenului CSJ nr. 8 din 11 noiembrie 2013 cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=127.

¹⁸ Hotărârea Plenului CSJ nr. 13 din 16 decembrie 2013 cu privire la aplicarea prevederilor art. 364/1 CPP de către instanțele judecătorești: http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=346.

¹⁹ Hotărârea Plenului CSJ nr. 11 din 22 decembrie 2014 cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru infracțiunile de corupție: http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=248.

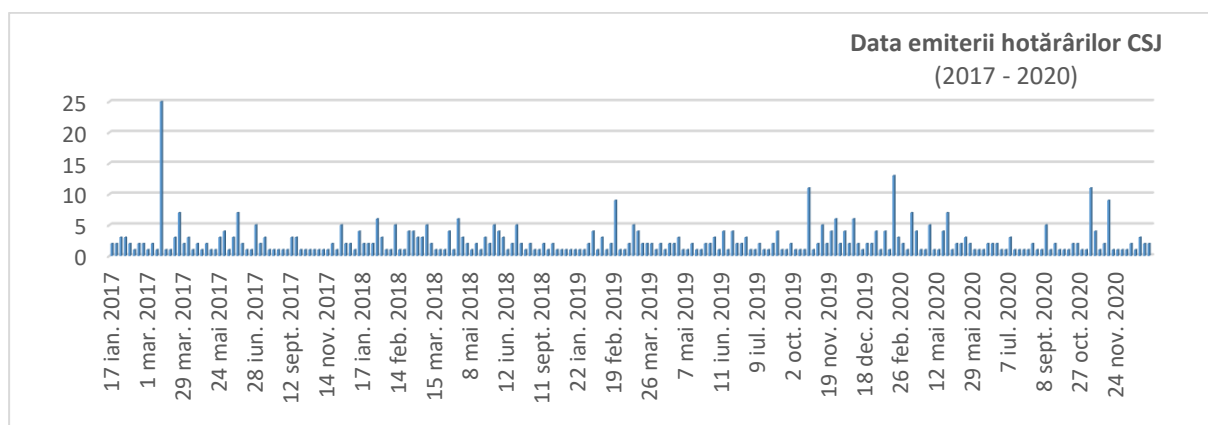
La 14 decembrie 2013, apare Recomandarea CSJ nr. 61 „Cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale în cauzele de corupție”²⁰, iar în anul 2015 a fost elaborat „Ghidul cu privire la aplicarea pedepselor”.²¹

Numeroasele intervenții atât de ordin legislativ cât și de interpretare a legislației cu privire la faptele de corupție demonstrează un interes sporit atât din partea legiuitorului cât și din partea sistemului justiției pentru o legislație previzibilă și practică uniformă de aplicare. În ce măsură aceste eforturi au fost suficiente, urmează să analizăm în continuare.

Rezultatele cercetării

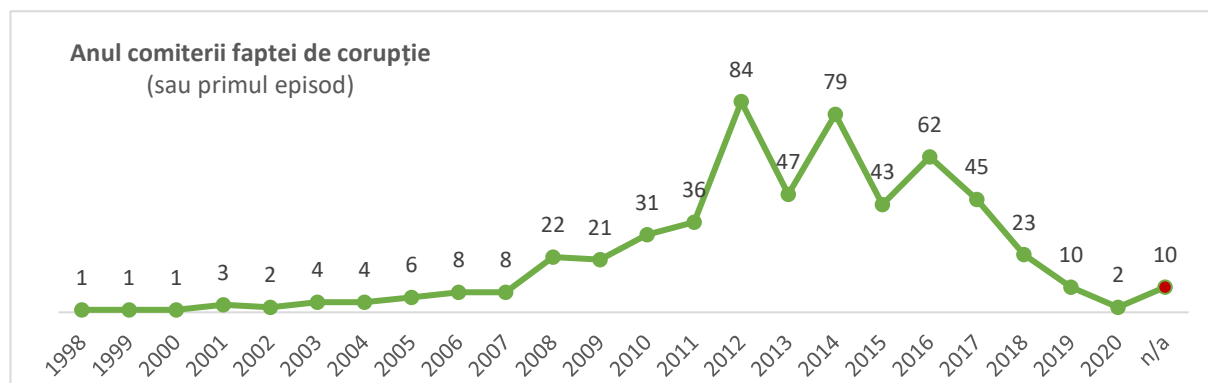
a) Chestiuni generale

Hotărârile analizate au fost emise de către CSJ în perioada ianuarie 2017 – decembrie 2020 (48 luni). Hotărârile acoperă întreaga perioadă de referință. Sunt atestate „măririi” nesubstanțiale a numărului de hotărâri emise în primele și ultimele luni ale unui an calendaristic (martie 2017, octombrie 2019, februarie 2020 și octombrie 2020). Probabil, această perioadă corespunde cu anumite evenimente, de exemplu, plasarea hotărârilor judecătorești motivate pe pagina CSJ după redactare sau creșterea volumului de lucru după o perioadă de pauză, cum ar fi perioada sărbătorilor. Mai multe detalii găsiți în graficul de mai jos:



b) Anul comiterii faptelor de corupție (sau primul episod)

Hotărârile analizate se referă la fapte de corupție care au fost săvârșite de către subiecții de infracțiune în diferite perioade de timp. Cele mai multe (88%) se referă la infracțiuni săvârșite în anii 2008 – 2018.



²⁰ Recomandarea nr. 61 Cu privire la unele chestiuni ce vizează individualizarea pedepsei penale în cauzele de corupție, disponibilă online la: http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=92.

²¹ <https://crjm.org/wp-content/uploads/2015/01/Ghid-cu-privire-la-aplicarea-pedepsei.pdf>.

Alte aproximativ 8% din toate hotărârile analizate se referă și la infracțiuni săvârșite în anii 1998 – 2008. În 2% din cazuri (10 hotărâri), în textul hotărârilor judecătorești nu poate fi identificată data comiterii faptei de corupție de către subiectul infracțiunii.

Rezultatele cercetării denotă faptul că justiția în cauzele de corupție ... durează. Deși acest lucru nu este neapărat unul negativ, ar trebui să existe preocupări serioase în cazul în care faptele de corupție săvârșite sunt sancționate peste 20 de ani, iar făptuitorii nu mai ajung să-și ispășească pedepsele, din cauza expirării termenului de prescripție sau din alte motive, inclusiv naturale (decesul făptuitorului).

c) Despre ce sunt dosarele de corupție care ajung pe masa judecătorilor?

Deși există o percepție publică cu privire la faptul că există multe dosare penale „de corupție mare” transmise în judecată, majoritatea covârșitoare a dosarelor de corupție analizate (93%) se referă la fapte care pot fi catalogate drept fapte de „corupție mică” (dosare cu valoare de cel mult EUR 10,000). În continuare, prezentăm pe scurt câteva din spețele analizate care indică valoarea sumelor în dosarele de corupție analizate, precum și „prestația” promisă de către subiecții infracțiunilor. Esența fiecărei cauze de corupție analizate în perioada de referință poate fi consultată accesând codul de la pagina nr. 8 din document):

<i>„a încercat să mituiască consilierul de probațiune cu 200 EUR pentru ca ultimul să-i emită un certificat cu privire la executarea pedepsei (munca neremunerată)”</i>	<i>„A colectat bani de la elevi, fără aplicarea mașinilor de casă și control cu memorie fiscală (banii nu au fost impozitați)”</i>	<i>„A încercat să mituiască ofițerii de poliție cu MDL 80,000 pentru a mușamaliza transportul ilegal al articolelor de tutungerie”</i>
<i>Dosar nr. 1ra-144/2017 din 17 ianuarie 2017</i>	<i>Dosar nr. 1ra-408/2017 din 8 februarie 2017</i>	<i>Dosar nr. 1ra-591/17 din 9 martie 2017</i>

<i>„pretinderea și primirea a EUR 2,000 de la bănuți în vederea neefectuării unor acțiuni procesuale, iar ulterior EUR 7,500 pentru a interveni și influența unele persoanele de la CNA și procuratura anticorupție în vederea adoptării unor decizii favorabile acestora”</i>	<i>„a oferit mită în sumă de EUR 150 colaboratorilor Serviciului Vamal pentru introducerea pe teritoriul vamal al Republicii Moldova a unui cazan din România, fără plata taxelor vamale”</i>	<i>„au estorcat și primit EUR 500 pentru a influența persoane publice din cadrul IGP pentru ca persoana să nu fie trasă la răspundere penală”</i>
<i>Dosar nr. 1ra-18/2018 din 23 ianuarie 2018</i>	<i>Dosar nr. 1ra-584/1 din 14 martie 2018</i>	<i>Dosar nr. 1ra-915/18 din 29 mai 2018</i>

<i>„susținând că are influență asupra persoanelor din cadrul Primăriei X, respectiv va putea soluționa problema privatizării unui bun imobil, a pretins și primit de la o persoana EUR 7,900 și MDL 17,314”</i>	<i>„în comun cu alte persoane neidentificate, susținând ca au influență și vor putea determina judecătorii din cadrul Judecătoriei X, alte persoane publice de la ANP, sa elibereze condiționat înainte de termen un deținut, au pretins și acceptat suma de EUR 6,300 de la sora acestuia”</i>	<i>„au pretins în total peste MDL 100.,000 pentru a nu reține și a nu porni un dosar penal (droguri), dar și pentru a grăbi eliberarea automobilului ridicat”</i>
---	---	---

<i>Dosar nr. 1ra-910/2019 din 25 iunie 2019</i>	<i>Dosar nr. 1ra-129/2019 din 2 iulie 2019</i>	<i>Dosar nr. 1ra-509/2019 din 29 octombrie 2019</i>
---	--	---

<i>„a pretins și primit, în câteva transe, suma de EUR 15,000 pentru ca sa grăbească atribuirea în arendă funciară a unui lot de teren”</i>	<i>„i-a promis reclamantului ca o va ajuta să-și recupereze casa și va face în așa mod ca dosarul civil să-i fie repartizat lui, a solicitat EUR 1,000 pentru scoaterea sechestrului de pe imobil”</i>	<i>„A acceptat și primit mijloace bănești în sumă de EUR 550, ca sa-i acorde calificativul admis la proba teoretica si practica pentru obținerea permisului de conducere”</i>
Dosar nr. 1ra-456/2020 din 15 ianuarie 2020	Dosar nr. 1ra-31/2020 din 21 ianuarie 2020	Dosar nr. 1ra-1212/20 din 28 octombrie 2020

Faptul că în instanțele de judecată ajung să fie judecate preponderent cauze de „corupție mică” nu poate fi imputat nicidecum judecătorilor, ci subiecților responsabili de investigarea corupției (Procuratura, inclusiv Procuratura Anticorupție, precum și ofițerii de investigație din cadrul MAI sau CNA). Acest lucru poate însemna faptul că dosarele de corupție mare presupun un grad înalt de complexitate și efectuarea tuturor acțiunilor speciale de investigații și transmiterea dosarului în judecată durează o perioadă mult mai mare. O altă explicație mai simplă ar putea fi lipsa de voință, sau frica de retaliere, în cazul în care subiecții infracțiunilor sunt persoane cu funcții înalte și conexiuni influente.

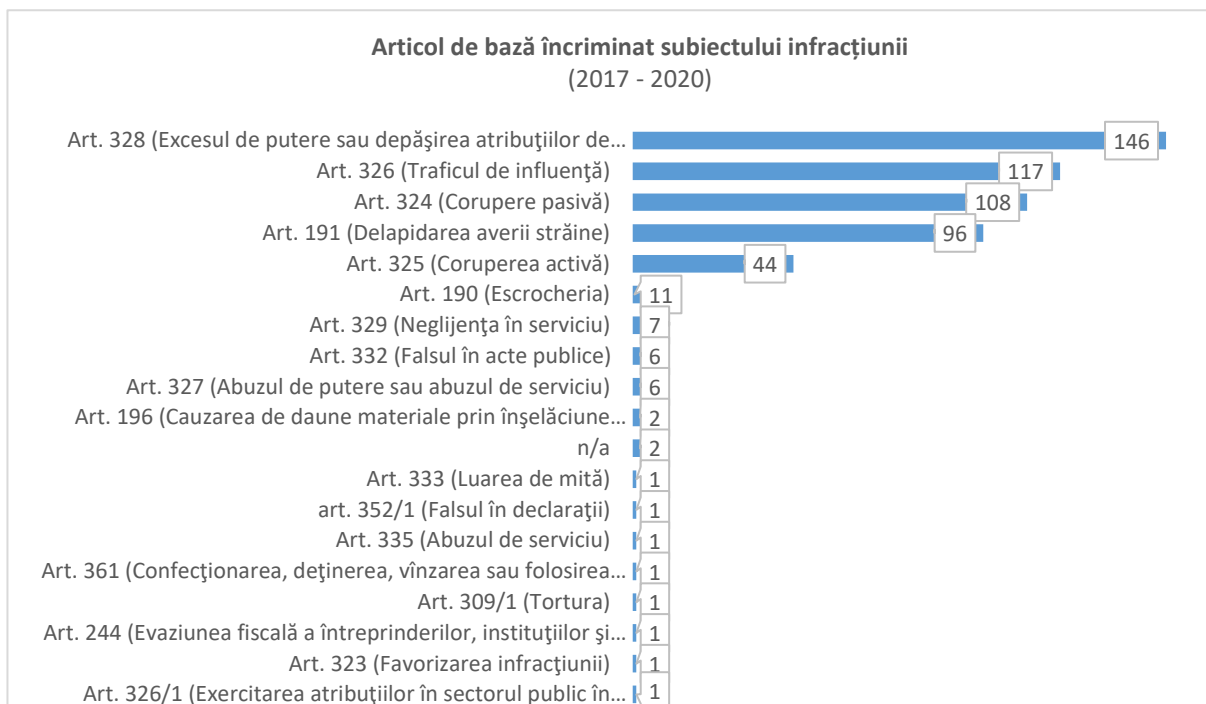
Deși nu poate fi neglijată, lupta cu corupția mică nu este în măsură de a înlătura cauzele corupției într-o țară afectată de corupție endemică și, prin urmare, nu poate influența în mod determinant acest fenomen. Având în vedere nivelul endemic al corupției din Republica Moldova, considerăm că acesta nu poate fi redus considerabil fără combaterea corupției de înalt nivel ca prioritate.

Chiar și în cazul unor acțiuni imediate, eventualele eforturi în vederea eradicării corupției mari în perioada curentă (2021 – 2022) ar urma să fie „reflectedă” în dosarele instanțelor de judecată cu mulți ani mai târziu. În susținerea acestei concluzii, putem opera cu datele evidențiate mai sus cu privire la data comiterii faptelor vs. data emiterii hotărârilor judecătorești. Astfel, dosarele ajunse în judecată se referă la fapte de corupție săvârșite inclusiv cu 10, 15 sau chiar 20 ani în urmă. În acest context, considerăm important să reiterăm o recomandare anterioară reflectată într-un alt studiu CRJM²², care recomandă noi eforturi și alocarea resurselor suficiente pentru lupta cu corupția mare, inclusiv prin specializarea și limitarea competențelor Procuraturii Anticorupție la investigarea cauzelor de corupție mare, desigur, pe lângă alte măsuri și instrumente non-penale de luptă cu corupția.

d) Ce acte de corupție comit persoanele care ajung să fie sancționate pentru fapte de corupție

Majoritatea covârșitoare a cauzelor de corupție analizate în perioada de referință (84%) se referă la patru componente de infracțiune: Art. 328 (Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu – 146 persoane sau 26%; Art. 326 (Traficul de influență) – 117 persoane sau 21%; Art. 324 (Corupere pasivă) – 108 persoane sau 20% și Art. 191 (Delapidarea averii străine) – 96 persoane sau 17%. Mai multe detalii sunt disponibile în graficul de mai jos:

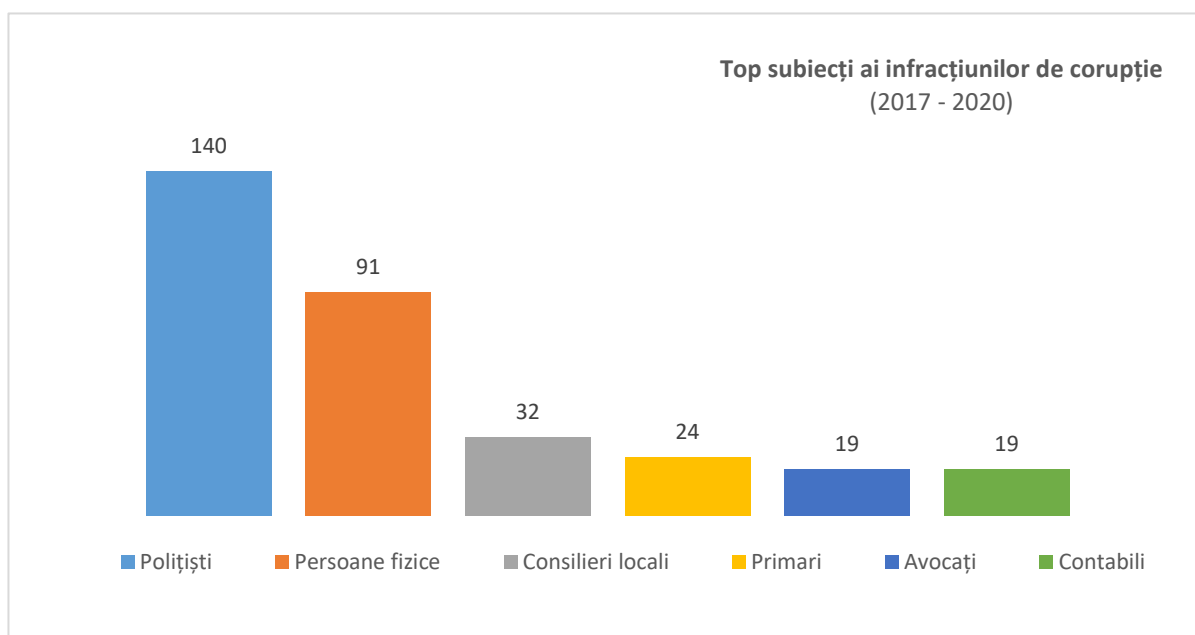
²² Centrul de Resurse Juridice din Moldova (CRJM) și Expert Forum din România (EFOR), Notă de poziție: „Procuratura anticorupție ar trebui să investigheze doar corupția mare” (2018), disponibil online: http://crjm.org/wp-content/uploads/2019/01/2018-11-Nota-Competentele-PA-fin_ro.pdf.



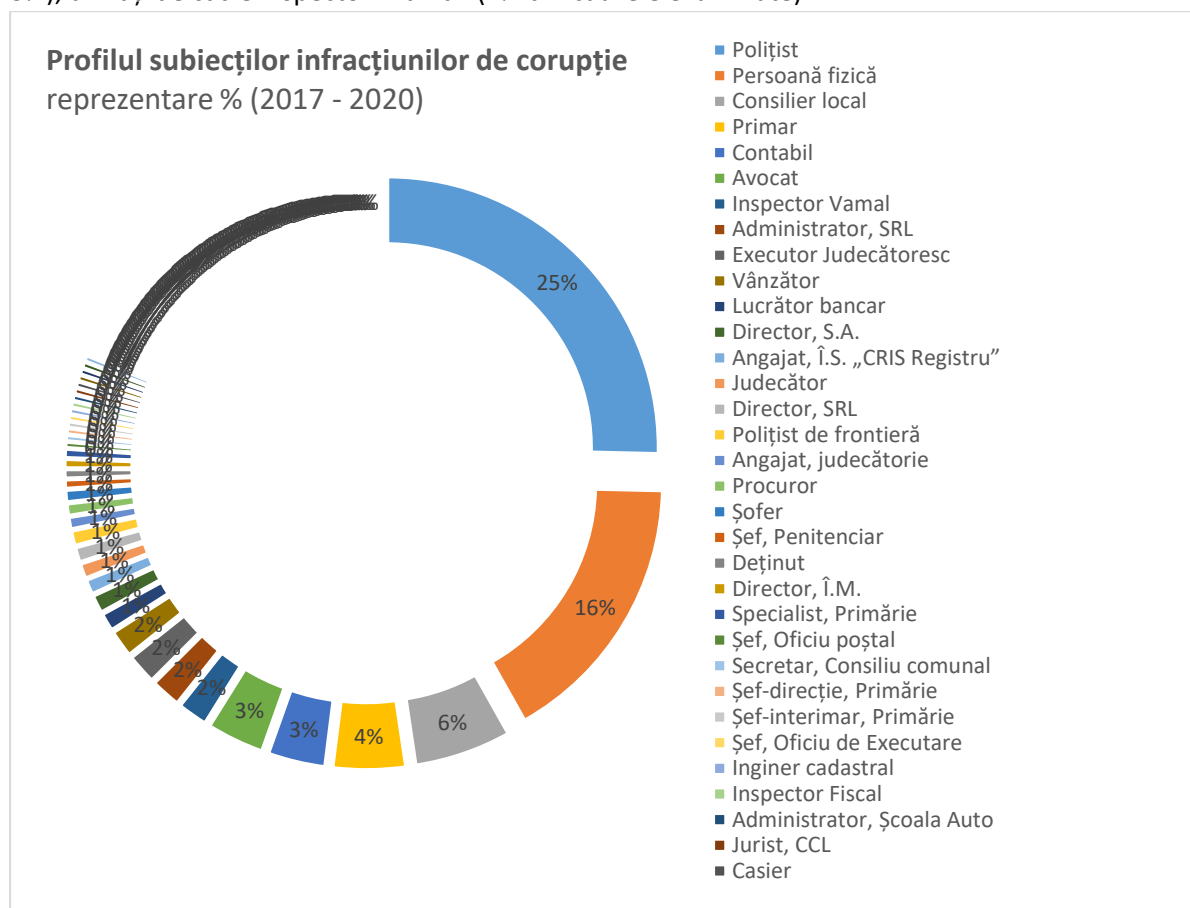
Rezultatele cercetării includ și referințe la componente de infracțiuni care la prima vedere nu sunt legate direct de infracțiuni de corupție (tortură sau escrocherie). Acest lucru se întâmplă pentru că, deși inițial, persoanele erau acuzate de o anumită faptă de corupție, pe parcurs, acestea au fost recalificate. În opinia echipei ce cercetare, aceste aspecte sunt totuși importante, deoarece reflectă parcursul tuturor cauzelor de corupție care ajung în instanța de judecată.

a) Cine sunt subiecții infracțiunilor de corupție

Un sfert (25%) din hotărârile CSJ pronunțate în perioada de referință se referă la sancționarea (după caz achitarea) polițiștilor. Infracțiunile pentru care sunt sancționați sunt diverse, și se referă în particular la aspecte legate de activitatea profesională pe care o desfășoară aceștia (determinarea de a deschide sau clasa dosare contravenționale, promisiunea de a nu sancționa persoana sau de a-i aplica o sancțiune mai blândă, etc.). Numărul relativ „mare” de reprezentanți ai poliției se explică și prin faptul, că de regulă, aceștia acționează în comun (echipă de patrulare, grup de investigații), dar și de



numărul mare al polițiștilor care interacționează cu populația aflată în situații delicate. Această categorie este urmată de către persoane fizice (16%), care exercită de cele mai multe ori infracțiuni de trafic de influență (pretind sau declară că au influență asupra unor funcționari publici, acordă „favoruri” sau promisiuni de realizarea a unor servicii publice sau eliberarea diverselor documente permise (autorizații, permise de conducere, etc.). Circa 6% din numărul persoanelor investigate pentru fapte de corupție în perioada de referință sunt consilierii locali. La fel ca și primarii (următorii în clasament, aproximativ 4%), aceștia sunt cel mai des acuzați de depășirea atribuțiilor de serviciu (alocarea terenurilor sau vânzarea bunurilor ce aparțin autorității publice locale cu încălcarea legii). Clasamentul celor mai „frecvente” profesii este închis la egalitate de către avocați și contabili (câte 3%), urmați de către inspectorii vamali (2% din cauzele examinate).

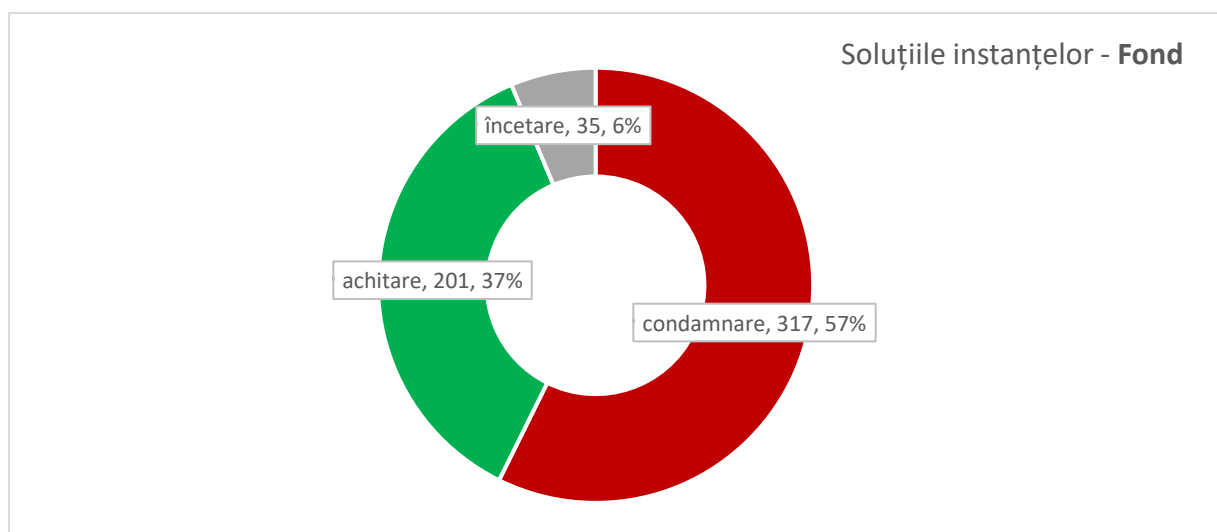


Deși oferă informații statistice concludente, ar fi greșit să denumim acest clasament top-ul profesiilor care comit cel mai frecvent acte de corupție. Mai degrabă, acest top poate fi denumit clasamentul subiecților care ajung să fie investigați pentru acte de corupție, or multe fapte de corupție nu ajung să fie sancționate în instanțele de judecată, fie pentru că nu sunt descoperite, fie pentru că subiecții infracțiunilor (în special cei reținuți în flagrant delict) optează pentru proceduri simplificate – încheierea acordului de recunoaștere a vinovăției în schimbul unei pedepse mai blânde.

b) Soluțiile judecătorilor

Rezultatele cercetării confirmă, că în perioada de referință, puțin peste jumătate din persoanele cercetate pentru fapte de corupție ajung să fie condamnate de către prima instanță. Astfel, în privința a 317 persoane (57%), instanțele de fond a emis sentințe de condamnare, în timp ce în privința a 201 persoane (37%) din numărul total de dosare analizate, instanțele au emis sentințe de achitare. În puțin peste 6% din hotărâri în privința a 35 persoane, instanțele au încetat procesul. De cele mai multe ori,

motivul încetării procesului penal a constituit expirarea termenului de prescripție de tragere la răspundere penală. Un alt motiv pentru încetări țin existența circumstanțelor ce exclud tragerea lor la

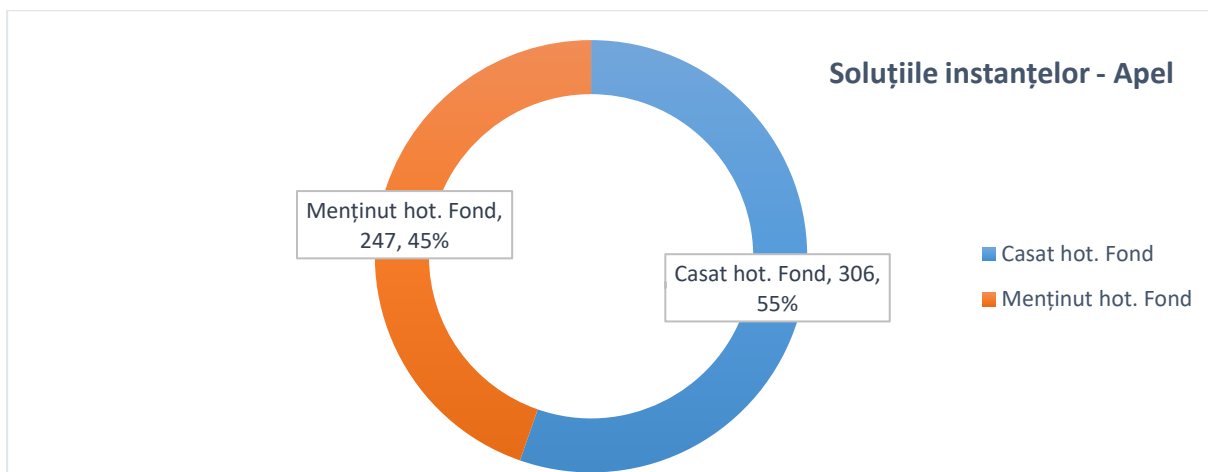


răspundere penală, cum ar fi amnistia.

Expirarea termenului de tragere la răspundere penală atrage după sine automat neaplicarea sancțiunilor, chiar dacă a fost dovedită vinovăția persoanei. O posibilă cauză pentru cele 6% ar putea fi durata excesivă de examinare a cauzelor. O eventuală recomandare în această parte ține de posibilitatea extinderii termenului de atragere la răspundere sau suspendarea termenului de prescripție în cazul infracțiunilor de corupție odată cu transmiterea cauzelor în instanța de judecată. Aceste modificări trebuie să țină totuși cont de o abordare bazată pe drepturile omului, astfel încât să fie evitate situațiile în care o cauză penală să poată fi examinată la nesfârșit. Una din soluții ar fi limitarea posibilității SCJ de a trimite cauza la rejudecare o singură dată.

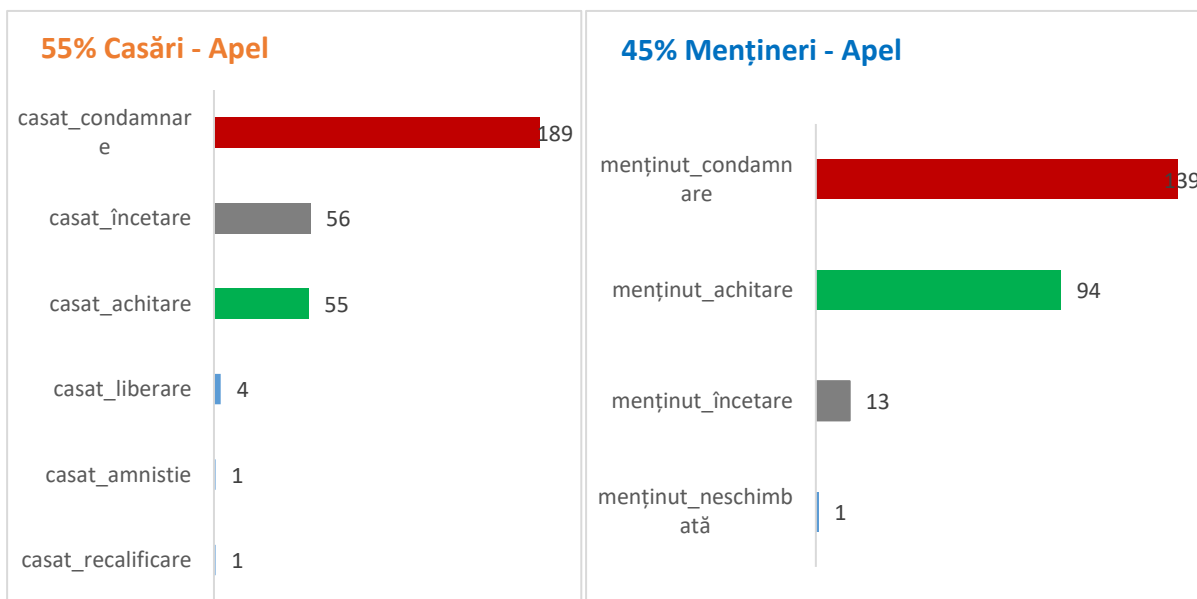
Cât privește rata achitărilor (37%), care este destul de mare (rata medie a achitărilor în Moldova nu depășește 3%), aceste date ne vorbesc în primul rând despre calitatea probelor administrate fie (lipsa unor probe suficient de puternice) care să determine condamnarea persoanelor. Bineînțeles că rata achitărilor este de facto mai mică dacă luăm în calcul și cauzele finalizează potrivit procedurii simplificate, însă aceasta nu poate explica o diferență de tocmai 12 ori. Din analiza textelor cauzelor în care instanțele de fond au decis achitarea condamnaților, de cele mai multe ori, acestea s-au rezumat la inexistența faptei infracțiunii. Hotărârile CSJ nu includ esența argumentelor primei instanțe, doar descrierea pe scurt (reproducerea) rechizitoriului, și ulterior argumentelor procurorului invocate împotriva sentinței de achitare, în instanța de apel.

c) Soluțiile curților de apel



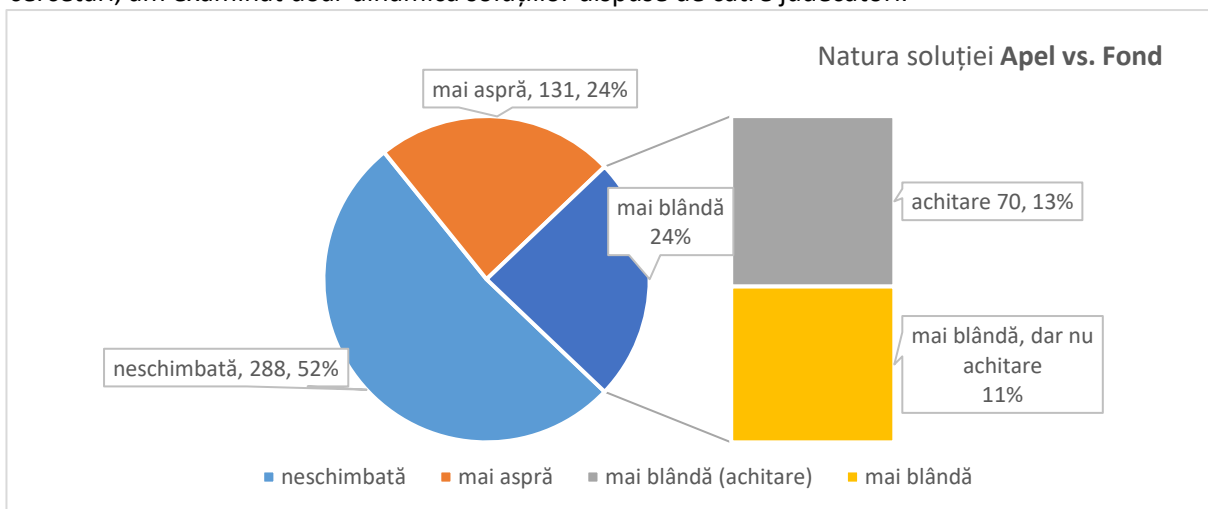
Odată ce contestă verdictul primei instanțe, persoanele acuzate de săvârșirea faptelor de corupție, sau după caz procurorii care nu sunt de acord cu soluția primei instanțe, au șanse mari de izbândă în instanța de apel. Cel puțin așa arată datele statistice extrase din hotărârile judecătorești analizate în perioada de referință. Rata unei soluții diferite se apropie la rata de 55%. Astfel, fiecare a doua sentință de achitare sau condamnare este casată de către instanța de apel.

În cazul în care instanța de apel decide să caseze sentința primei instanțe, de cele mai multe ori, aceasta va decide condamnarea persoanei (189 de cazuri), sau încetarea procesului penal (56 de cazuri). În 55 de cazuri, curțile de apel au dispus achitarea acuzatului. De cealaltă parte, și în cazul în care menține hotărârea primei instanțe, aceste mențineri se referă la confirmarea unei condamnări (139 cazuri).



În final, putem observa că în cadrul instanțelor de apel, dinamica soluțiilor de încetare a procesului penal și implicit, excluderea unei sancțiuni pentru o persoană investigată de corupție aproape se dublează, de la 35 de persoane, în privința cărora procesul a fost încetat în prima instanță, la o 69 de persoane, în instanța de apel (11%). Totodată, în cadrul instanțelor de apel, se atestă și cinci cauze în care persoanele au fost liberate de răspundere, în urma amnistiei, recalificării faptei infracțiunii sau liberării de răspunderea penală.

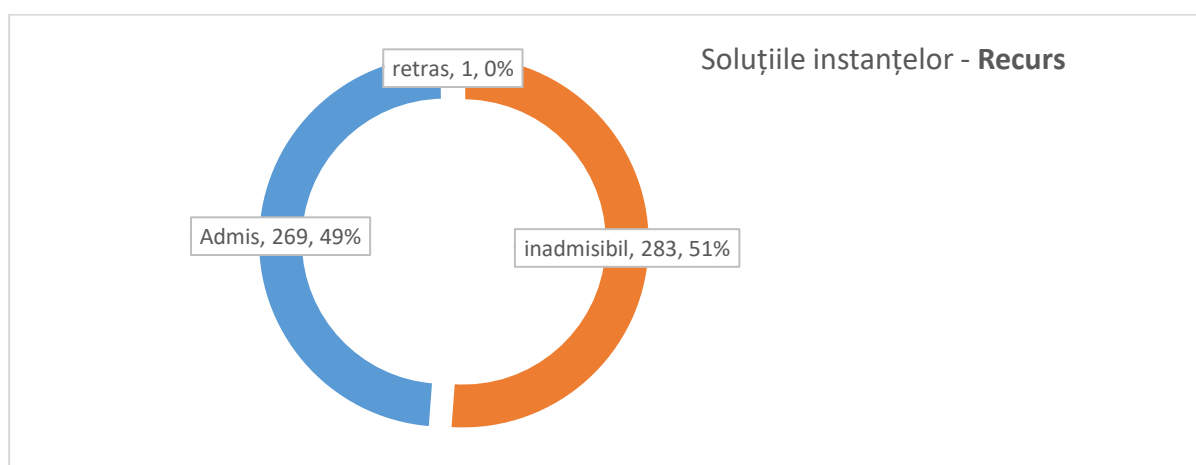
Este necesar să reiterăm faptul că autorii cercetării nu își propun să evalueze argumentele și soluția instanțelor de judecată, prezumând-o ca fiind justă în baza probatoriului administrat. În cadrul acestei cercetări, am examinat doar dinamica soluțiilor dispuse de către judecători.



La nivelul curților de apel, putem vedea că în cel puțin 52% din toate cauzele examinate, natura soluției instanței de apel față de instanța de fond a rămas neschimbată. În 24% la sută din cazuri, soluția instanței de apel va fi mai aspră, iar în 24%, mai blândă, dintre care, în 13% din cazuri, persoanele au fost achitate.

Analizate fiind în ansamblu, cifrele obținute ne vorbesc despre prezența unei practici neuniforme, odată ce număr impunător de sentințe ale primei instanțe sunt casate (55%), iar soluțiile judecătorilor curții de apel sunt diferite în 48% (chiar dacă sunt mai aspre sau mai blânde). Astfel, cererile de apel sunt practic încurajate, atât pentru procurori, care solicită o pedeapsă mai aspră, cât și de persoanele condamnate în prima instanță, care pot obține cu o rată de 24% succes, o sentință mai blândă, inclusiv o achitare în 13% din cazuri. Perpetuarea unei asemenea practici, determină inclusiv un volum mai mare de lucru pentru sistemul judecătoresc per ansamblu, deoarece persoanele sunt încurajate să conteste soluțiile instanțelor inferioare dacă presupun că există mari șanse pentru schimbarea soluției. În acest context, sunt imperios necesare generalizări ale practicii judiciare inclusiv la nivelul curților de apel.

d) Soluțiile CSJ



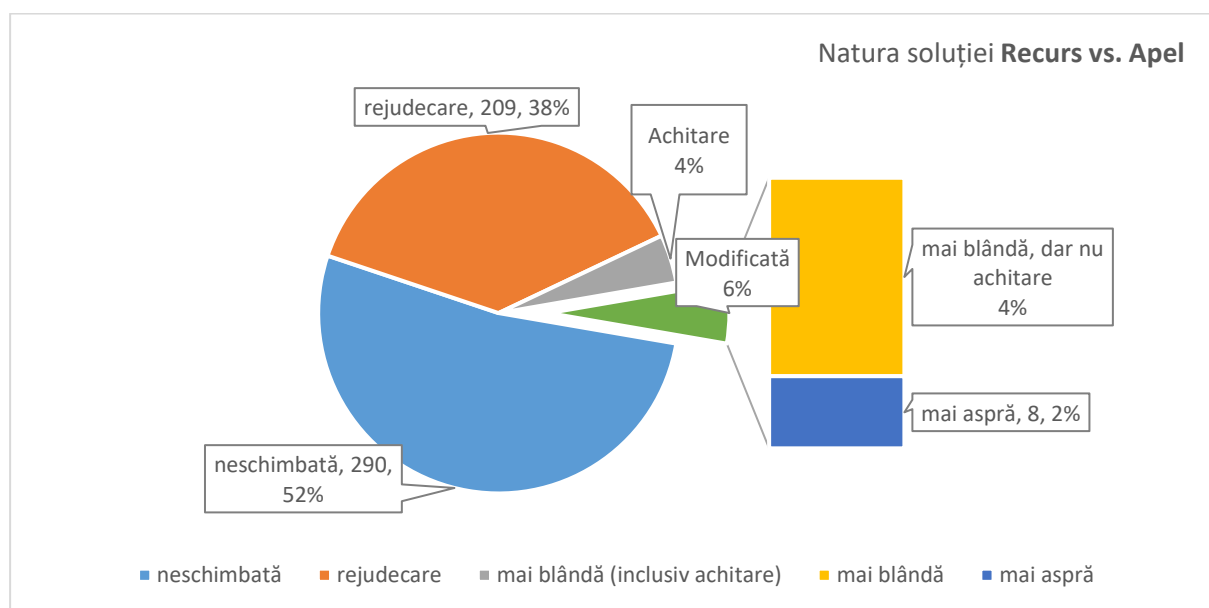
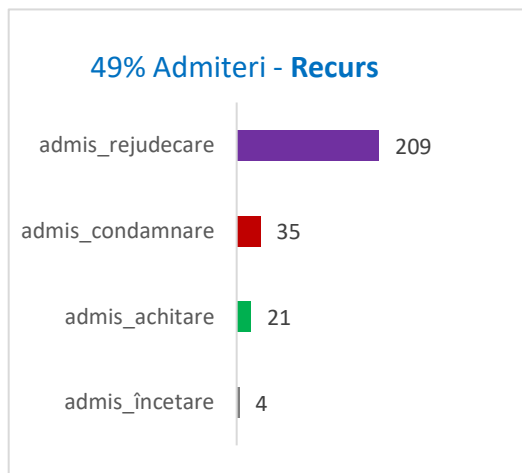
O situație similară este atestată și în cazul soluțiilor date de către judecătorii CSJ. Practic, fiecare a doua sentință a instanței de apel care a fost contestată la CSJ în perioada de referință a fost casată.

Indiferent dacă acest lucru a însemnat admiterea cererii de recurs a procurorilor sau a persoanelor condamnate, faptul că 48% din toate recursurile sunt admise, ne vorbesc despre lipsa încrederii în soluțiile instanțelor de judecată inferioare, pe de o parte, dar și de eventualele curențe pe care le admit judecătorii instanțelor inferioare.

În cazul în care admite recursul, instanța supremă de cele mai multe ori remite o cauză de corupție la rejudecare în instanța de apel. În cazuri limitate, aceasta va rejudeca cauza și va decide condamnarea (35 cazuri), achitarea persoanei (21 de cazuri), sau încetarea procesului penal (de cele mai multe ori legate de survenirea termenului de prescripție).

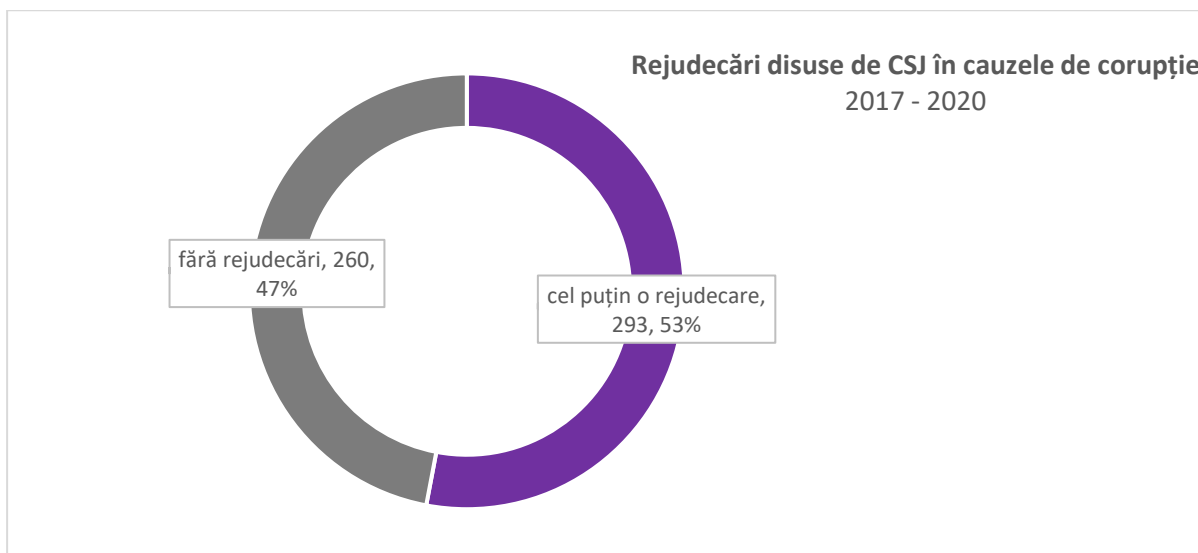
În final, o nouă dinamică se atestă în cazul soluțiilor finale pe caz. Orice persoană condamnată în prima sau a doua instanță pentru o faptă de corupție practic este încurajată să conteste soluția instanțelor inferioare.

Chiar dacă în 52% din cererile de recurs, natura soluției față de apel va rămâne neschimbată, în celelalte 48% CSJ va da o soluție mai favorabilă recurentului. În doar 2% din cauzele examinate, CSJ a emis o sancțiune mai aspră decât instanța de apel.



Remiterea cauzei la rejudecare nu înseamnă o eventuală achitare, ci mai degrabă necesitatea remedierii unor erori admise de către instanțele de judecată inferioare. Cu toate acestea, remiterea cauzei la rejudecare crește în mod automat șansele inclusiv pentru survenirea termenului de prescripție. Problema rejudecărilor în cauzele de corupție urmează a fi analizată în detaliu în secțiunea ce urmează.

e) Rejudecărilor



Fiecare a doua cauză analizată în privința persoanelor investigate pentru fapte de corupție (53% din cauze cu privire la 293 persoane), înainte de a deveni irevocabilă, merge cel puțin odată la rejudecare. În decizia de trimitere a cauzei la rejudecare, cel mai des CSJ invocă aprecierea insuficientă a probelor de către instanțele ierarhic inferioare. Numărul mare de decizii de remitere la rejudecare putea constitui un indicator al deficiențelor existente în activitatea curților de apel. Aceste deficiențe pot fi explicate, într-o oarecare măsură, prin sarcina de muncă ridicată a Curții de Apel, sau lipsa unei practici uniforme stabilite de către CSJ, dar care nu este urmată de către instanțe de judecată.

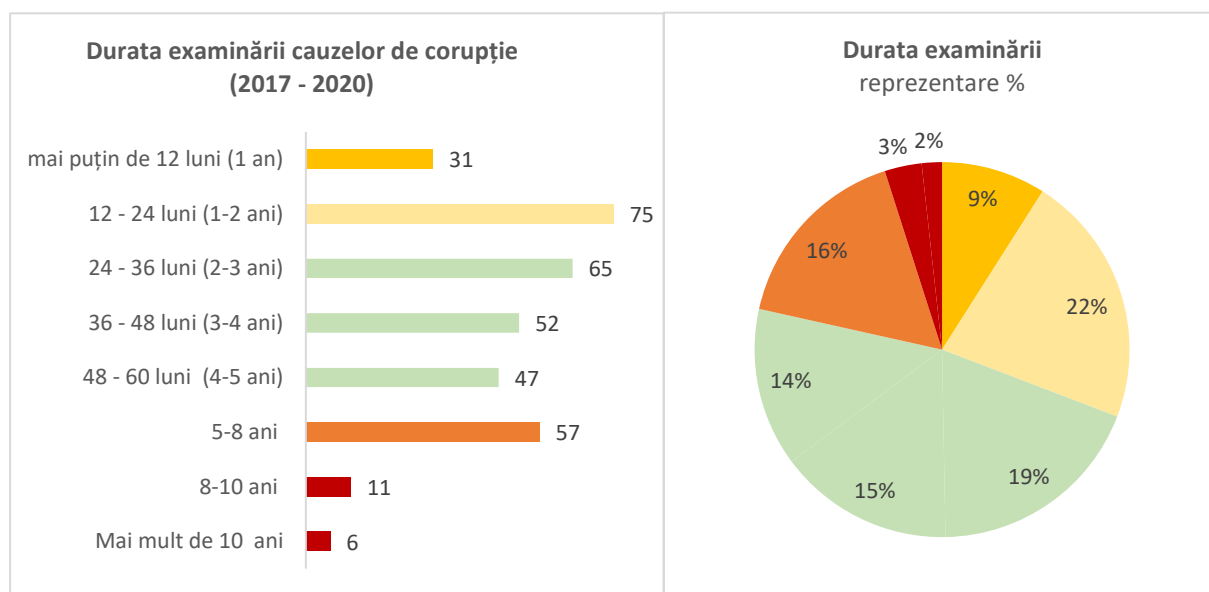
Este totuși gravă situația în care cauzele sunt remise la rejudecare de mai multe ori. Acest lucru a fost constatat în cel puțin 50 de cauze din cele 416 (12%) analizate. Remiterea repetată la rejudecare a aceluiași caz este greu de justificat. Din cauzele remise repetat la rejudecare, CSJ a menționat că indicațiile din prima decizie de remitere la rejudecare nu au fost respectate de către instanța de apel. Neconformarea de către instanța de apel cu indicațiile CSJ ar putea fi explicată prin insuficiența motivării deciziilor CSJ, fie prin atenția insuficientă acordată de către curțile de apel indicațiilor CSJ. În orice situație, CSJ ar trebui să întreprindă măsuri pentru a înlătura acest fenomen.

Remiterea repetată a cauzelor la rejudecare, crește în mod automat șansele survenirii termenului de prescripție. Astfel, indiferent de calitatea probelor și efortul persoanelor care au investigat un dosar de corupție, acestea devin puțin relevante dacă judecarea cauzelor durează nerezonabil de mult sau cauza se finalizează cu încetarea pe motive de procedură.

- f) Cât durează în medie judecarea unei cauze de corupție?

Promptitudinea sancționării reprezintă un element important în combaterea fenomenului infracțional, mai ales când este vorba de cauzele de corupție. Durata medie de examinare a unei cauze de corupție (au fost calculate doar soluțiile irevocabile) în perioada de referință a fost de circa 3.5 ani. Cu toate acestea, 52% din toate cauzele analizate sunt judecate fie prea rapid fie prea lent. Procedurile în privința a 31 de persoane (9%) au durat mai puțin de 12 luni în trei nivele de jurisdicție. Cea mai mică durată a unui proces judiciar într-o cauză de corupție a fost de 138 de zile. În același timp, în privința altor 17 persoane (5%), durata examinării cauzelor a depășit opt sau chiar 10 ani. Cel mai lung proces judiciar într-o cauză de corupție a durat 4,610 zile (12.6 ani). Mai multe detalii găsiți în următorul tabel:

Rata medie de 3.5 ani poate fi cu greu considerată acceptabilă, însă examinarea unor cauze de corupție



mai mult de opt ani este excesivă și poate duce chiar la expirarea termenului de tragere la răspundere penală. În același timp, examinarea unei cauze de corupție în toate cele trei nivele de jurisdicție în mai puțin de 12 luni pare să fie problematică, or viteza examinării cauzelor are un preț – calitatea redusă a hotărârilor judecătorești. Viteza examinării poate fi și generatorul fenomenului de cauze frecvent remise spre rejudecare de către Curtea Supremă de Justiție.

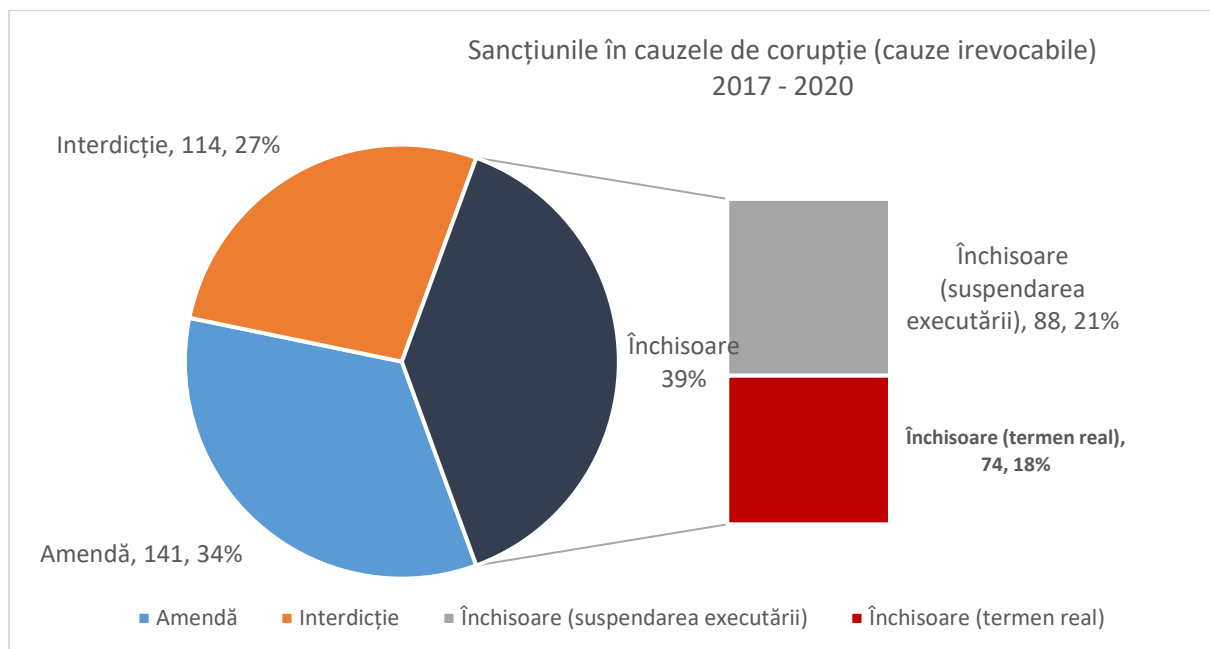
Deși judecătorii și procurorii invocă deseori faptul că examinarea cauzelor în instanțele judecătorești durează prea mult, cifrele oficiale combat această afirmație. Potrivit datelor din anul 2020, instanțele din Moldova soluționau toate categoriile de cauze, în prima instanță, apel și recurs în doar 324 de zile, ceea ce este cu 39% mai rapid decât mediana Consiliului Europei (529).²³ Aceste cifre confirmă că cauzele de corupție analizate au fost examinate de patru ori mai lent decât media.

g) Sancțiunile aplicate pentru fapte de corupție

În graficul de mai jos sunt indicate sancțiunile finale care au fost prescrise de către judecători pentru persoanele condamnate în cauzele de corupție (au fost luate în calcul doar hotărârile judecătorești irevocabile). În toate cauzele examinate, judecătorii puteau sancționa persoana cu închisoare, amendă și după caz, interdicții de a desfășura anumite activități sau de a activa în serviciul public.

²³ CRJM „Justiția din Republica Moldova în cifre – o privire comparativă” (2021), pag. 23, disponibil online: https://crjm.org/wp-content/uploads/2021/10/Justitia-din-Republica-Moldova-in-cifre-%E2%80%93-o-privire-comparativa_2021-RO.pdf.

În perioada de referință (2017 – 2020), cel mai des judecătorii aplică drept sancțiune pedeapsa cu închisoarea (39% din cauze sau 162 persoane). În 34% din dosare (141 persoane) instanțele au dispus aplicarea amenzilor, iar în 27% (față de 114 persoane) au fost aplicate interdicții de a desfășura o anumite funcție. Din totalul cauzelor examinate, doar în 18%, judecătorii ajung să dispună executarea unui termen real de închisoare pentru persoanele care comit acte de corupție (în privința a 74 de persoane din cele 533). În majoritatea cauzelor (88 din cele 162 de persoane), executarea pedepsei cu închisoare este suspendată condiționat.



Valoarea medie a termenului de închisoare aplicat este de 2.3 ani. Cel mai mic termen de închisoare a constituit 0.4 ani într-o cauză de corupție, iar cel mai mare termen a fost de 16 ani.

Aplicarea sancțiunilor complementare pentru fapte de corupție (amenda și interdicția) a fost dispusă doar în 31 de cauze (față de 44 de persoane sau 13%). Închisoarea alături de sancțiunea complementară amendă a fost aplicată în 61 de cauze (față de 77 persoane sau 22%). Amenda drept singura sancțiune pentru o infracțiune de corupție a fost aplicată în 60 de cauze (față de 64 de persoane sau 19%). Valoarea medie a amenzilor aplicate constituie MDL 29,870 în timp ce cea mai mare amendă a fost de MDL 290,000, iar cea mai mică de MDL 3,000. În cazul interdicțiilor, termenul mediu a fost de 1.4 ani, în timp ce cel mai mic termen aplicat a fost de un an, iar cel mai mare de 10 ani. Interdicția de 10 ani a fost aplicată în cazul unui fost executor judecătoresc.

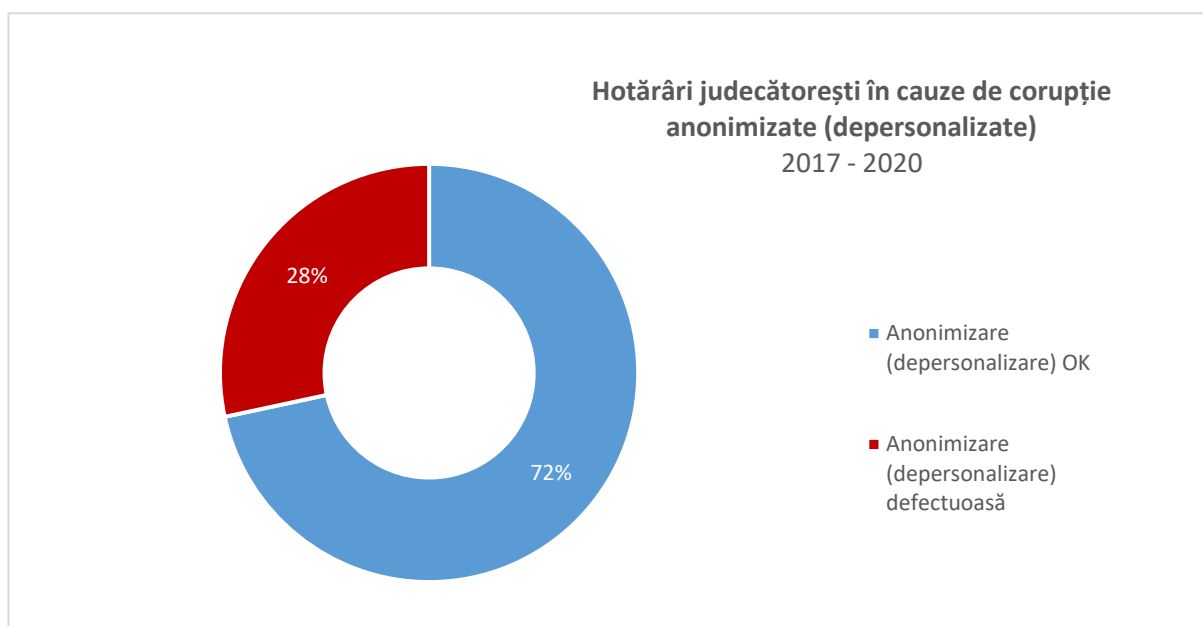
Ținând cont de situația condițiilor proaste de detenție din Republica Moldova, faptul că doar 18% din persoane ajung să ispășească pedepse cu termen real scutește statul de viitoarele condamnări la Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CtEDO). Totuși acest lucru poate inclusiv încuraja fenomenul corupției, or „avantajele” unui act de corupție nu este întreținut de o sancțiune disuasivă, deoarece opt din 10 persoane condamnate pentru fapte de corupție nu vor petrece nicio zi în închisoare. Este însă discutabil în ce măsură acest lucru se datorează cadrului legal deficient sau aplicării acestuia în practică.

h) Anonimizarea (depersonalizarea) hotărârilor judecătorești de corupție

Deși nu a constituit obiectul prezentei cercetări, echipa CRJM a verificat inclusiv dacă textul hotărârii conține elemente de anonimizare (depersonalizare) defectuoasă, în conformitate cu regulile stabilite de către Regulamentul CSM privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești pe portalul național

al instanțelor de judecată și pe pagina web a Curții Supreme de Justiție. Potrivit acestui Regulament, dacă este vorba de cauze penale sau contravenționale judecate astfel în vederea protejării interesului moralității, a minorilor sau a vieții private a părților la proces, numele autorilor, a instigatorilor sau al complicilor nu va fi anonimizat în nici un caz. Totodată, nu vor fi anonimizate/ascunse în nici un caz informațiile despre instanță sau completul de judecată, grefier, procuror, agentul constator, mediator, executorul judecătoresc, notar și avocat, sau denumirea persoanelor juridice.

Rezultatele cercetării denotă faptul că anonimizarea (depersonalizarea) a fost efectuată defectuos în circa 28% din toate hotărârile judecătorești, în timp ce în 72% aceste rigori au fost respectate.



De cele mai multe ori din textul unei hotărâri nu au fost excluse informațiile cu privire la domiciliu, data și locul nașterii sau numărul de înmatriculare al automobilului. În alte cazuri, judecătorii depersonalizează abuziv numele inculpaților, a anumitor detalii importante din hotărâre, inclusiv suma mitei oferite.

Aplicarea defectuoasă și incoerentă a prevederilor Regulamentului privind modul de publicare a hotărârilor judecătorești rămâne a fi o chestiune problematică²⁴. Aceasta reprezintă un pericol pentru asigurarea efectivă a protecției datelor cu caracter personal a persoanelor fizice care compar în instanțele de judecată, în special în cazul publicării unor date sau informații sensibile și personale privind viața privată a acestora. În același timp, depersonalizarea incoerentă, doar a unei părți din hotărâre, face întreg exercițiul de depersonalizare inutil. Acest lucru afectează realizarea principiului echității proceselor judiciare și poate influența negativ percepția privind profesionalismul sistemului judecătoresc. Pe termen lung, depersonalizarea abuzivă a numelui și ascunderea altor date de interes public în hotărârile judecătorești va eroda și mai mult încrederea în sistemul judecătoresc.

În vederea aplicării coerente a prevederilor privind depersonalizarea hotărârilor judecătorești, este oportun elaborarea de către CSM a unui îndrumar adresat asistenților judiciari și judecătorilor privind modul și situațiile în care prevederile Regulamentului CSM sunt aplicabile.

²⁴ CRJM, „Transparența justiției versus datele cu caracter personal” O analiză a modului de publicare a hotărârilor judecătorești în Republica Moldova” (2020) <https://crjm.org/wp-content/uploads/2020/01/Transparenta-just-vs-date-caract-pers.pdf>.

Concluzii

- **Justiția în cauzele de corupție...durează. Cauzele de corupție se examinează de patru ori mai lent decât media.** Deși acest lucru nu este neapărat unul negativ, există preocupări serioase în cazul în care faptele de corupție săvârșite sunt sancționate abia peste 15 de ani, iar făptuitorii nu mai ajung să-și ispășească pedepsele, din cauza expirării termenului de prescripție sau din alte motive, inclusiv naturale (decesul persoanei).
- **Este investigată corupția mică, mai puțin corupția mare.** Majoritatea covârșitoare a dosarelor de corupție analizate (peste 93%) se referă la fapte care pot fi catalogate drept fapte de „corupție mică”. Acest lucru poate însemna faptul că dosarele de corupție mare presupun un grad înalt de complexitate. O altă explicație mai simplă ar putea fi lipsa de voință, sau frica de retaliere dacă subiecții infracțiunilor sunt persoane cu funcții înalte și conexiuni influente.
- **Corupere activă dublu mai puțin decât corupere pasivă.** 84% din numărul total de cauze examinate se referă la patru componente de infracțiune: Art. 328 (Excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu – 146 persoane sau 26%; Art. 326 (Traficul de influență) – 117 persoane sau 21%; Art. 324 (Corupere pasivă) – 108 persoane sau 20% și Art. 191 (Delapidarea averii străine) – 96 persoane sau 17%. Numărul persoanelor investigate pentru corupție activă este de două ori mai mic (44 de persoane) decât coruperea pasivă – (108 persoane).
- **Polițiștii, persoanele fizice, consilierii locali, primarii, avocații, contabilii și inspectorii vamali sunt cel mai des investigați pentru fapte de corupție. Ar putea fi și alții.** Multe fapte de corupție nu ajung să fie sancționate în instanțele de judecată, fie pentru că nu sunt descoperite, fie pentru că subiecții infracțiunilor (în special cei reținuți în flagrant delict) optează pentru proceduri simplificate – încheierea acordului de recunoaștere a vinovăției în schimbul unei pedepse mai blânde.
- **O sentință în cauzele de corupție nu înseamnă în mod automat condamnare, înseamnă „mai încearcă”.** Rata de condamnare în instanțele de fond constituie 57%, iar achitățile circa 37%. Rata de achitare în cauzele de corupție este de 12 ori mai mare decât rata medie de achitare din țară (3%). În puțin peste 6%, instanțele încetează procesul penal. Fiecare a doua sentință de achitare sau condamnare este casată în instanța de apel, iar natura soluției față de instanța de fond rămâne neschimbată în 52% din cazuri. În 24%, soluția instanței de apel este mai aspră, iar în 24%, mai blândă. Fiecare a doua hotărâre a instanței de apel (49%) contestată la CSJ, este casată. Fiecare a treia hotărâre CSJ în cauzele de corupție dispune rejudecarea cauzei (38%). În doar 2% din cauzele examinate, CSJ emite o sancțiune mai aspră decât instanța de apel, în timp ce în 10% sentința va fi mai blândă, dintre care 4% o reprezintă sentințele de achitare.
- **Fiecare a doua cauză de corupție este judecată fie prea rapid, fie prea lent.** Conform datelor cercetării, circa 52% din toate cauzele analizate sunt judecate fie prea rapid fie prea lent. Rata medie de 3.5 ani în care este judecată o cauză de corupție poate fi cu greu considerată acceptabilă, însă examinarea unor cauze de corupție mai mult de opt ani este în mod clar excesivă și poate duce la expirarea termenului de tragere la răspundere penală. În același timp, examinarea unei cauze de corupție în toate cele trei nivele de jurisdicție în mai puțin de 12 luni pare să fie problematică. Viteza examinării cauzelor are un preț – calitatea redusă a hotărârilor

judecătorești. Viteza examinării poate fi și generatorul fenomenului de cauze frecvent remise spre rejudicare.

- **Înainte de a deveni irevocabilă, fiecare a doua cauză de corupție merge cel puțin odată la rejudicare. Rejudicarea crește șansele achitării.** În decizia de trimitere a cauzei la rejudicare, cel mai des CSJ invocă aprecierea insuficientă a probelor de către instanțele ierarhic inferioare. Numărul mare de decizii de remitere la rejudicarea putea constitui un indicator al deficiențelor existente în activitatea curților de apel. În cel puțin 12% din cazuri (50 de cauze din cele 416 analizate), cauzele sunt remise la rejudicare de două și mai multe ori. Aceste deficiențe pot fi explicate, într-o oarecare măsură, prin sarcina de muncă ridicată a curților de apel, sau lipsa unei practici uniforme stabilite de către CSJ, dar care nu este urmată de către celelalte instanțe de judecată.
- **Opt din 10 persoane condamnate pentru fapte de corupție nu petrec nicio zi în închisoare.** Doar în 18% din cauze, judecătorii ajung să dispună încarcerarea. Valoarea medie a termenului de închisoare aplicat este de 2.3 ani. Cel mai mic termen de închisoare a constituit 0.4 ani, iar cel mai mare termen a fost de 16 ani.
- **Două din 10 persoane condamnate pentru fapte de corupție iau doar amenzi.** Amenda drept singura sancțiune pentru o infracțiune de corupție a fost aplicată în 19% din cauzele irevocabile. Valoarea medie a amenzilor aplicate constituie MDL 29,870. Cea mai mare amendă a fost de MDL 290,000, iar cea mai mică de MDL 3,000.
- **Două din 10 persoane condamnate pentru fapte de corupție primesc și interdicții:** În 27% din cazuri, judecătorii au aplicat interdicții de a desfășura o anumite funcție pentru persoanele sancționate pentru fapte de corupție. Termenul mediu al unei interdicții a fost de 1.4 ani, cel mai mic termen aplicat a fost de un an, iar cel mai mare de 10 ani. Aceasta a fost aplicată în cazul unui fost executor judecătoresc.
- **În trei din zece cazuri, judecătorii depersonalizează abuziv numele inculpaților și alte date importante, inclusiv suma mitei.**

Recomandări

- **Studiul NU recomandă înăsprirea sancțiunilor pentru fapte de corupție**, or este discutabil în ce măsură lipsa unor sancțiuni disuasive se datorează cadrului legal deficient, sau aplicării acestui cadru legal în practică. Pe de altă parte, este discutabil dacă corupția mică poate genera sancțiuni disproporționat de mari. Numeroasele intervenții atât de ordin legislativ cât și de interpretare a legislației cu privire la faptele de corupție, deși demonstrează un interes sporit atât din partea legiuitorului cât și din partea sistemului justiției pentru o legislație previzibilă și practică uniformă de aplicare, nu se transpun neapărat în sancțiuni disuasive pentru fapte de corupție. În același timp, modificarea prea frecventă a cadrului legal poate exacerba o practică neuniformă de aplicare a acestuia.
- **Alocarea resurselor suficiente pentru lupta cu corupția mare, specializarea și limitarea competențelor Procuraturii Anticorupție la investigarea cauzelor de corupție mare.** Deși nu poate fi neglijată, lupta cu corupția mică nu este în măsură de a înlătura cauzele corupției într-o țară afectată de corupție endemică și, prin urmare, nu poate influența în mod determinant acest fenomen. Nivelul endemic al corupției din Republica Moldova, nu poate fi redus considerabil fără combaterea corupției de înalt nivel ca prioritate.
- **Modificarea cadrului legal (i) (Codului de procedură penală):**
 - **posibilitatea extinderii termenului de atragere la răspundere penală sau suspendare a termenului de prescripție în cazul infracțiunilor de corupție odată cu transmiterea dosarului în judecată.** Remiterea repetată a cauzelor la rejudicare, crește în mod automat șansele survenirii termenului de prescripție. Astfel, indiferent de calitatea probelor și efortul persoanelor care au investigat un dosar de corupție, acestea devin inutile dacă între timp, judecarea cauzelor durează nerezonabil de mult.
 - **Excluderea posibilității de remitere repetată a cauzei la rejudicare.** Remiterea cauzei la rejudicare crește în mod automat șansele inclusiv pentru survenirea termenului de prescripție. Fiecare a doua cauză analizată în privința persoanelor investigate pentru fapte de corupție, înainte de a deveni irevocabilă, a fost cel puțin odată la rejudicare, iar 12% din toate cauzele analizate, au fost la rejudicare de mai multe ori.
- **Consolidarea eforturilor de uniformizare a practicii judiciare.** Analizate fiind în ansamblu, rezultatele cercetării scot în față prezența unei practici neuniforme la nivelul curților de apel și/sau a judecătorilor, odată ce număr impunător de sentințe ale primei instanțe sunt casate (55%), iar în 48% din cazuri soluțiile judecătorilor curții de apel sunt diferite. În acest context, sunt imperios necesare generalizări ale practicii judiciare inclusiv la nivelul curților de apel. Un rol primordial în acest efort îl are Curtea Supremă de Justiție. Aceste eforturi nu neapărat necesită o intervenție legislativă, dar mai degrabă introducerea pentru CSJ și instanțele inferioare a unui mecanism formal de consolidare a practicii judecătorești²⁵ inclusiv prin: organizarea de întâlniri periodice cu toți judecătorii dintr-o singură instanță, codificarea

²⁵ Alte recomandări similare pot fi găsite într-un alt studiu CRJM „DE LA HOTĂRĂRI JUDECĂTOREȘTI LA JUSTIȚIE Cum asigurăm o mai bună motivare a hotărârilor judecătorești în Republica Moldova?” (2021), disponibil online: https://crim.org/wp-content/uploads/2021/11/2021-22-10-De-la-hotarari-judecatoresti-la-justitie_2021-RO_FINAL.pdf.

practicii CSJ, elaborarea și aplicarea ghidurilor privind individualizarea sancțiunilor penale și un consiliu consultativ al CSJ format din membri cu experiență diversă, inclusiv din afara sistemului judecătoresc.

- **Consolidarea eforturilor de motivare a hotărârilor judecătorești** – rata mare a rejudecărilor poate însemna și hotărâri insuficient de bine motivate de către instanțele de apel și fond. Din analiza textelor cauzelor în care instanțele de fond au decis achitarea condamnaților, de cele mai multe ori, acestea s-au rezumat la constatarea instanței de judecată precum că nu s-a constatat existența faptei infracțiunii. Hotărârile CSJ nu includ esența argumentelor primei instanțe, doar descrierea pe scurt (reproducerea) rechizitoriului, și ulterior argumentelor procurorului invocate împotriva sentinței de achitare, în instanța de apel. Recomandările pentru consolidarea eforturilor de motivare a hotărârilor pot fi găsite într-un alt studiu CRJM²⁶
- **Elaborarea unui îndrumar pentru anonimizarea (depersonalizarea) corectă a hotărârilor judecătorești.** În vederea aplicării coerente a prevederilor privind depersonalizarea hotărârilor judecătorești, este oportun elaborarea de către CSM a unui îndrumar adresat asistenților judiciari și judecătorilor privind modul și situațiile în care prevederile Regulamentului CSM sunt aplicabile.

²⁶ Ibidem, secțiunea recomandări.